

ورقة عمل حول

الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع

سلطة النقد الفلسطينية

دائرة رقابة المصارف

قسم السلامة الكلية

المحتويات:

الموضوع	الصفحة

ملخص

تعتبر أنظمة ضمان الودائع من المكونات الأساسية لشبكات الأمان المالي التي تنشئها الدول للمساهمة في حفظ الاستقرار المالي لاسيما في الجهاز المصرفي. ورغم مرور أكثر من سبعين عام على إنشاء أول نظام لضمان الودائع، وتزايد عدد الدول التي تنشأ مثل هذه الأنظمة إلا أن استنتاجات الأبحاث والدراسات لا تزال تشير إلى نتائج متباينة لأثر ضمان الودائع على الاستقرار المالي في الدول المختلفة. حيث أن العديد من الدراسات تشير إلى أن ضمان الودائع يمكن أن يؤثر سلباً على الاستقرار في الجهاز المصرفي.

أعدت هذه الورقة لتكون أول ورقة محلية تدرس إمكانية إنشاء نظام لضمان الودائع في فلسطين ومدى تحقق الشروط المسبقة لإنشاء مثل هذا النظام، ومن ثمة الخروج بتوصيات واستنتاجات حول الشكل الأفضل لنظام الضمان وطبيعة الجهود التي يجب أن تبذل لإعداد البيئة المناسبة لإنشائه. كما تعمل الورقة على طرح العديد من التساؤلات التي سيتوجب على صانع القرار الفلسطيني أن يفكر بها قبل اتخاذ القرارات بهذا الخصوص.

اعتمدت هذه الورقة على مراجعة مستفيضة لأفضل الممارسات الدولية في مجال ضمان الودائع، ومراجعة أدبيات البحث في هذا المجال، حيث تم تفضيل الاعتماد على مصادر الأبحاث الصادرة عن مؤسسات مالية متخصصة عوضاً عن الأبحاث الأكاديمية. فالورقة تعتمد على مصادر الأبحاث والبيانات الصادرة عن مؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنك التسويات الدولية والمؤسسة الأمريكية لضمان الودائع ومنتدى الاستقرار المال. كما قام معدو الورقة بجمع وتحليل بيانات إحصائية أولية حول هيكل وتوزيع صافي الأرصدة في الجهاز المصرفي. وأخيراً أجريت مقارنة بين المميزات الرئيسية لخمسة من أنظمة الضمان في العالم العربي، قدمت في هذه الورقة عبر ملحق خاص.

وجدت الدراسة أن مدى إسهام أنظمة ضمان الودائع في تعزيز استقرار الجهاز المصرفي يعتمد على القدرة على إقامة النظام وإدارته بشكل يحتوى الآثار السلبية التي تنشأ عن النظام، والتي يمكن أن تشمل:

1. **المخاطر المعنوية (Moral Hazards)**: وتتمثل في الآثار السلبية التي يمكن أن يحدثها الضمان في سلوك المودعين ودفعهم إلى قبول مخاطر إضافية بسبب شعورهم بالحماية إزاء قراراتهم.

2. **أثر ضمان الودائع على كفاءة توزيع الأصول المالية:** وتنشأ عن كون الضمان يشكل نوعاً من المساعدة الحكومية تمكن المصارف من اجتذاب ودائع إضافية، وتكسبها ميزة تنافسية على المؤسسات المالية غير الخاضعة للضمان، مما يعتبر تدخلاً في كفاءة توزيع الأصول المالية.
3. **المشاكل المرتبطة بالعضوية:** وتنشأ عن كون المساهمة في الضمان أكثر جاذبية للمصارف الضعيفة والمتعثرة، بينما تنظر إليه المصارف القوية على أنه عبء إضافي يفرض عليها، وبالتالي فإنها لا تشارك في النظام مما يخلق مشاكل متعددة لاسيما في التمويل.
4. **تغيير مسؤوليات سلطة الرقابة على المصارف:** يحدث ضمان الودائع تغييراً في مسؤوليات الرقابة المصرفية، ويفرض تراجعاً في بعض الأوليات مقابل برز أولويات وتعقيدات جديدة في مجال التنظيم المؤسسي وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات عن سلامة الجهاز المصرفي وإدارة الأزمات فيه.
5. **مشاكل الوكالة (agency problems):** وتندرج ضمن إطار المشاكل المؤسسية التي يتوجب على الجهات التي تتولى إنشاء وإدارة النظام معالجتها لتجنب فرض النظام أعباء إضافية على المودعين أو المصارف أو دافعي الضرائب.

وتشير التجارب الدولية المختلفة وأدبيات البحث إلى أن السيطرة على هذه السلبيات ممكنة وتعتمد على عدة عوامل وممارسات يتوجب على الجهة أو الجهات التي تتولى مسؤولية إنشاء النظام وإدارته أخذها بعين الاعتبار. وتشمل هذه العوامل والممارسات ما يلي:

أولاً: إعداد البيئة المؤسسية المناسبة، وتشمل العوامل المتعلقة بأهداف الضمان، وشكل المؤسسة المسئولة عنه، وترتيبات علاقاتها المؤسسية مع المكونات الأخرى لشبكة الأمان المالي. وتشير الدراسات إلى أن الإسهام الايجابي لضمان الودائع لا يتم إلا في الدول التي تتوفر فيها بيئة مؤسسية قوية وأنظمة وقوانين فعالة. أما في الدول التي تعجز عن تحقيق هذه الشروط فيوجد العديد من الأدلة على أن ضمان الودائع أثّر سلباً على الاستقرار المالي. أما بالنسبة لشكل المؤسسة التي تدير نظام ضمان الودائع، تشير التجارب الدولية أن أغلب الدول التي أنشأت أنظمة حديثة للضمان عملت على إقامة مؤسسات مستقلة لها، وإن كان من المألوف أن يدير البنك المركزي الضمان في مراحله الأولى على الأقل.

ثانياً: إعداد البيئة المصرفية لإنشاء النظام، حيث يشترط لإقامة نظام فعال لضمان الودائع أن ينشأ في بيئة مصرفية سليمة لا تحتوى على مصارف ضعيفة أو توشك على الانهيار، ورغم

أن عدد كبيراً من الدول أنشأت أنظمة الضمان خلال أو بعد حدوث أزمة مالية كبرى، إلا أن أتباع ذلك يعتبر إعادة توزيع لتكلفة انهيار المصارف ويخل بالمبادئ الأساسية للتأمين. كما يعتبر توفر قدر مناسب من الإفصاح والحوكمة الجيدة في المؤسسات المصرفية ورقابة مصرفية فعالة من الشروط المسبقة لنجاح النظام في تحقيق أهدافه.

ثالثاً: آليات عمل النظام من حيث العضوية ومدى نسبة تغطية الودائع ومصادر تمويله، وتعتبر هذه العوامل أهم محددات نجاح النظام في تجاوز سلبيات المشاكل المعنوية والعضوية كفاءة توزيع الأصول. وتقضي أفضل الممارسات بإنشاء نظام إلزامي العضوية، ويوفر ضمان محدود من حيث النسبة وسقف التغطية، ويعتمد في تمويله على أقساط تأمين تدفعها المصارف تحدد بناء على مستوى مخاطر المصرف.

خرج معدو الورقة باستنتاج أساسي أن المعوق الأساسي أمام إنشاء نظام فعال لضمان الودائع هو عدم ملائمة البيئة المصرفية حالياً لإنشاء النظام، وأن إنشاء النظام في المرحلة الحالية يمكن أن يتسبب بارتفاع مستوى المخاطر في الجهاز المصرفي ورفع تكلفة معالجة الأزمات المالية في حال حدوثها. أما التوصية الأساسية فهي ضرورة قيام سلطة النقد بمتابعة تهيئة الشروط المسبقة في الجهاز المصرفي لإنشاء نظام للضمان على المدى المتوسط، وإعداد بيئة مؤسسية سليمة لعمل النظام تتميز بالشفافية والمسائلة وتصميم نظام يتلاءم مع الاحتياجات والإمكانات والمصادر المحلية وأخيراً توظيف الممارسات الفضلى التي حددتها الأبحاث والدراسات والمؤسسات المالية الدولية بشكل يتناسب مع البيئة المصرفية الفلسطينية.
وقد وضعت الورقة عدد من الخطوات العملية والمعايير الكمية والنوعية لأهم الشروط المسبقة التي يتوجب تحقيقها قبل الشروع في إنشاء النظام والتي تتركز في النقاط التالية:

1. معالجة مشاكل المصارف الضعيفة حالياً.
2. مراجعة وتقييم مكونات شبكة الأمان المالي.
3. تعزيز الانضباط بالسوق (Market Discipline) في القطاع المصرفي عبر تعزيز الشفافية والإفصاح.
4. إعداد الكوادر المؤهلة لإدارة نظام لضمان الودائع.
5. مراجعة وتعديل النظام القانوني.
6. وضع خطة لخلق وعي وثقافة عامة لدى الجمهور حول ضمان الودائع.

تتكون الورقة من خمسة فصول خصص الفصلان الأول والثاني منها لإلقاء الضوء على أنظمة ضمان الودائع في العالم وأبرز ميزاتها وسلبياتها والجوانب الرئيسية في إنشائها وإدارتها. أما الفصول الثلاثة اللاحقة فقد خصصت لمعالجة مستفيضة لأهداف السياسة العامة من الضمان وعلاقة مؤسسات الضمان مع المكونات الأخرى لشبكة الأمان المالي والتغطية والتمويل وإعداد البيئة المصرفية لإنشاء الضمان. ويقدم كل من هذه الفصول في نهايته توصيات أولية حول الموضوعات المعالجة.

الفصل الأول

لمحة عامة حول أنظمة ضمان الودائع

أولاً: مقدمة

تعتبر أنظمة ضمان (تأمين[1]) الودائع مكوناً رئيسياً من مكونات شبكة الأمان المالي التي تعدها الدول بهدف زيادة عمق الأسواق المالية واستقرارها بما يخدم الأهداف الاقتصادية المرجوة من هذه الأسواق. لذلك فقبل البدء بمعالجة دور نظام ضمان الودائع في شبكة الأمان المالي (financial safety net) في الأنظمة الاقتصادية سنبدأ بالتعرض إلى ما هو المقصود بشبكة الأمان المالي وما هي مبررات إنشاء مثل هذه الأنظمة وإجراءاتها في العديد من دول العالم.

تعتبر المصارف أهم المؤسسات المالية في مجالات الوساطة بين المقترضين والمودعين، وفي عمليات تقييم المخاطر وتنفيذ السياسة النقدية وتوفير نظام مدفوعات[2] ويعتبر وجود نظام مصرفي سليم وقائم على التنافسية من العناصر الأساسية لوجود نظام اقتصادي عصري وحديث. أدت المصارف تقليدياً وظيفة هامة في الوساطة بين المقرضين والمقترضين عبر استخدام مطلوبات –الودائع بشكل أساسي– تتصف بالسيولة وقصر الأجل لتمويل أصول تتصف نسبياً بطول الأجل وانخفاض السيولة. وعبر توفير وسيلة لتحويل الودائع السائلة إلى المستثمرين والمستهلكين سواء الصغار منهم أو الكبار وكذلك عبر تطوير مهارات متخصصة في تقييم وتوزيع مخاطر المقترضين، تلعب المصارف دوراً هاماً في تمويل النمو الاقتصادي. تؤدي المصارف كذلك دوراً مركزياً في نظام المدفوعات والتسويات، وتعتبر أيضاً أحد عناصر السياسة النقدية التي تؤثر في الاقتصاد عبر تأثيرها المباشر على المؤسسات والأسواق المالية.

بالنظر إلى هذا الدور الهام للمصارف، تعمد السلطات النقدية في أغلب الدول إلى إنشاء شبكة أمان مالي تهدف إلى حفظ الاستقرار في هذا القطاع، ورغم الفروق الواسعة في تركيبة شبكة الأمان المالي بين الدول المختلفة إلا أنها في الغالب تتكون من واحد أو أكثر من المكونات التالية:

1. تدخل المصرف المركزي كمقرض الملجأ الأخير (Lender of Last Resort).
2. إنشاء وإدارة نظام مدفوعات آمن وفعال.

---

[1] خلال هذه الورقة سيستخدم مصطلح تأمين الودائع أو ضمان الودائع تبادلياً وتعتبران بنفس المعنى.

[2] Gillian and Garcia, (2001)

3. إجراءات ترخيص المصارف والرقابة عليها.

وتعتبر لجنة بازل للرقابة المصرفية أن تكامل مكونات شبكة الأمان المالي هو أحد الشروط المسبقة للوصول إلى نظام مصرفي مستقر. فقد أشارت اللجنة مراراً إلى أن توفر هذه الشبكة يعتبر من الشروط المسبقة (preconditions) الضرورية لتطبيق مبادئ الرقابة المصرفية الفعالة (BCP) وكذلك من الأسس التي يجب توفرها للتطبيق الناجح والفعال للإطار المعدل لكفاية وقياس رأس المال (بازل II).

ثانياً: الخيارات المتاحة أمام الدول فيما يتعلق بموضوع ضمان الودائع

حددت الدراسات المعدة من قبل خبراء في صندوق النقد الدولي[3] (ستة خيارات تواجه الدول فيما يتعلق بضمان أو حماية الودائع:

1. رفض واضح وصريح (explicit denial) لحماية الودائع كما في نيوزلندا.
2. أولوية قانونية لحقوق المودعين على حقوق الأطراف الأخرى (أصحاب الحقوق الأخرى والمساهمين) خلال عملية تصفية المصارف المتعثرة، كما هو مطبق في هونج كونغ.
3. عدم وضوح موقف الدولة والسلطة النقدية حول التغطية (ambiguity regarding coverage). ونعتقد أن هذه هي الحالة السائدة في فلسطين، حيث رغم إشارة قانون المصارف إلى حق سلطة النقد في إنشاء مؤسسة لضمان القروض والودائع بالتعاون مع المصارف (مادة 78-ج) إلا أن ذلك لم ينفذ بسبب الأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة. كما لم يشر القانون خلال معالجته لموضوع تصفية المصارف (الفصل العاشر) إلى مسؤولية السلطة عن تعويض المودعين في حال عدم كفاية أصول المصرف. ورغم ذلك فإنه من المستبعد أن تقف سلطة النقد أو السلطة الوطنية الفلسطينية على الحياد في حال تعثر أحد المصارف وعجزه عن دفع ودائع العملاء، وهو ما ظهر عند تهافت المودعين على أحد المصارف عام 1999.
4. ضمانة ضمنية للودائع (implicit guarantee) دون تحديد نظام واضح، وهذا النظام مطبق في حوالي 55 دولة[4].
5. نظام ضمان واضح ومحدود التغطية (explicit limited coverage) كما هو مطبق في 71 دولة. وهذا النظام يعني أن تقوم الحكومة أو المؤسسة التي يعهد إليها بهذا الموضوع بإيجاد حلول لحماية المودعين لكل حالة على حدة.

---

[3] Gillian and Garcia, (2001)

[4] Kyei, (1995)

6. نظام ضمان واضح وغير محدود التغطية (full explicit guarantee) كما هو متبع في 9 دول.

ثالثاً: مبررات إنشاء نظام لضمان الودائع

رغم اختلاف صياغة مبررات إنشاء نظام ضمان ودائع في أدبيات البحث في هذا المجـال إلا أنها إجمالاً تتمحور في مبررين يصعب الفصل بينهما كونهما مترابطين، وهما:

1. مبرر أو سبب مباشر (direct rationale) وهو حمايـة المـودعين والمتعـاملين مـع المصارف، حيث تتعرض عادة السلطات النقدية وسلطات الرقابـة المصـرفية لضـغوط اجتماعية وسياسية لتوفير الحماية لمستخدمي الخدمات المصرفية، خاصة أن هذه الفئة من المستهلكين تتميز بضعف قدرتها على تقييم وضع ومخاطر المؤسسات المصـرفية التـي تتعامل معها.
2. مبرر أو سبب غير مباشر (indirect rationale) وهو السـبب الاقتصـادي الحقيقـي والأكثر أهمية وهو تخفيض المخاطر النظامية في القطاع المصرفي، أو تخفيض مخاطر حدوث انهيار على مستوى القطاع المصـرفي (to reduce the risk of systematic crisis). فالثقة باستقرار النظام المصرفي هي أحد أهم الدعائم التي يقوم عليها النظـام، وفقدان هذه الثقة في حالة انهيار مصرف وفقدان المودعين لأموالهم يقوض هذه الثقة وقد يؤدي إلى حالة من الهلع بين المودعين وإسراعهم بسحب ودائعهم من المصارف مما قـد يؤدي إلى انهيار مصارف لم تكن تواجه أية مشاكل قبل بدء الأزمـة. ولا يقتصـر أثـر تهافت المودعين على المصرف لسحب ودائعهم علـى القطـاع المـالي، بـل سـيؤدي بالمصارف إلى تسييل وسحب استثماراتها المنتجة لمواجهة السحوبات وبالتالي إلى تراجع في النشاطات الاقتصادية الانتاجية[5].

ويمكن إضافة سبب ثالث لإنشاء نظام لضمان الودائع تساهم المصارف في تمويلـه، وهـو تخصيص قدر من المصادر المالية لتتوفر للسلطة النقدية أو للمؤسسة التي ستكون مسؤولة عن النظام حتى يكون بإمكان هذه الجهات التدخل سريعاً لمعالجة الأزمات المحتملة. وهذا المبرر بالغ الأهمية في حالة فلسطين نظراً لمحدودية الموارد المتاحة لسلطة النقد الفلسطينية وصعوبة الاعتماد على خزينة الحكومة في تعويض المودعين نظراً لارتبـاط ذلـك بتـوفر الأمـوال المطلوبة وأولويات السياسة المالية.

[5] Diamond and Dybvig (2000)

وتخصص هذه الورقة فصلاً خاصاً لمعالجة الأهداف العامة من أنظمة ضمان الودائع ومبررات إنشائها.

رابعاً: سلبيات أنظمة ضمان الودائع

من الممكن أن يترافق مع تطبيق نظام ضمان الودائع عدد من الآثار السلبية على استقرار القطاع المصرفي والنظامين المالي والاقتصادي ككل. ولا تعتبر هذه الآثار السلبية حتمية لا يمكن تجاوزها، فوفقاً لنتائج الدراسات المعدة في هذا المجال وتوصيات المؤسسات الدولية يمكن الحد من أغلب هذه السلبيات عبر تصميم النظام بشكل يأخذ بعين الاعتبار سلبيات الأنظمة. لذلك فإن هذا الجزء من الورقة يهدف إلى استعراض أبرز السلبيات التي يمكن أن يتسبب بها تأمين الودائع تمهيداً لأخذها بعين الاعتبار عند مناقشة النقاط الرئيسية في تصميم وإدارة أنظمة ضمان الودائع.

أ. المخاطر المعنوية (Moral Hazards)

ترتبط أغلب أنواع التأمين ببروز مخاطر معنوية والتي يعرفها ماكدونالد[6] بأنها "الأثر السلبي –من وجه نظر الضامن– الذي قد يحدثه التأمين في سلوك المستفيد". بينما يعرفها هلفر[7] "أي شيء –مثلاً: تأمين أو مساعدة حكومية– يشجع على اتباع سلوك يتسم بالمخاطرة عبر إعطاء الانطباع لمتخذي القرارات الاستثمارية بأنهم سوف يحققون أرباحاً من استثمارات خطرة ويحصلوا في نفس الوقت على حماية ضد المخاطر." وتعتبر المخاطر المعنوية أكبر أنواع المخاطر التي تنشأ عن ضمان الودائع وتزداد حدة هذه المخاطر في حالة التأمين الضمني للودائع والتغطية الكاملة (بنسبة 100%) لودائع العملاء.

وتنشأ هذه المخاطر عن شعور المودعين بعدم وجود مخاطر ائتمانية مرتبطة بعمليات الإيداع لدى أي مصرف، مما يحدث خلل في عملية اتخاذ القرار الذي يجب أن يبنى على عاملي المخاطر والعائد (risk and return). فالشعور بعدم وجود أي مخاطر يؤدي إلى أن تزول الفروق –من وجهة نظر المودعين– بين المصارف ذات مستويات المخاطر المختلفة، ويؤدي إلى أن يتجه المودعين إلى المصارف التي تدفع أعلى سعر فائدة على الودائع، وبالتالي يؤدي إلى تقليل مستوى الانضباط بالسوق[8].

---

[6] MacDonald (1996)

[7] Helfer 1999

[8] Greenspan (2003)

ولا يقتصر الأثر السلبي لهذه المخاطر على سلوك المودعين فقط ولكنه قد يشمل موظفي المصرف ومجلس إدارته الذين قد يشعرون بوجود شبكة أمان للمودعين حيال تصرفاتهم، فنظام ضمان الودائع سيتحمل تغطية خسائر ناشئة عن قرارات يتخذها المصرف، كما أن وجود مثل هذا النظام قد يشجع المساهمين في المصرف على ممارسة ضغوط خلال عملية تصفية المصرف لحفظ حقوقهم وتعويض المودعين من مصادر أخرى.

ب. أثر ضمان الودائع على كفاءة توزيع الأصول المالية

من الآثار التي يتوقع أن يتركها ضمان الودائع –كما هو الحال مع معظم عناصر شبكة الأمان المالي– هو تعزيز قدرة المصارف على اجتذاب الودائع بتكلفة أقل، مما يعتبر تدخلاً في سلوك المستثمر لصالح نوع معين من المؤسسات المالية، خاصة إذا كان النظام ممولاً من الحكومة. ويمكن تلخيص هذه النقطة كما أوردها آلان غرينسبان في شهادته أمام مجلس النواب الأمريكي في شباط 2003:

"بشكل مختصر، المؤسسات المغطاة بنظام تأمين الودائع تتلقى دعماً حكومياً على شكل ضمانات حكومية تسمح لها بجذب الودائع بأسعار فوائد أقل من المستوى الضروري في حال غياب تأمين الودائع وتسمح لها كذلك بتحمل مستويات أعلى من المخاطر دون الخشية من خسارة مصادر التمويل عبر الودائع. وبصياغة أخرى، تأمين الودائع يسهم في إساءة توزيع الموارد عبر كسر العلاقة بين مستوى المخاطر والعوائد لفئة معينة من المتنافسين في السوق."

ج. المشاكل المرتبطة بالعضوية

من الواضح أن أنظمة ضمان الودائع أكثر جاذبية للمصارف الضعيفة منها للمصارف الأكثر قوة واستقرار التي تنظر إلى هذه الأنظمة على أنها عبء. وتظهر هذه المشكلة خاصة في الأنظمة التي تكون العضوية فيها طوعيه وخاصة إذا كان يتم تقاضي رسوم عضوية بشكل لا يتناسب مع مخاطر المصرف (مثلاً على شكل نسبة ثابتة بغض النظر عن مخاطر المصرف)، في هذه الحالات على الأغلب ستنسحب المصارف القوية من العضوية في النظام –إذا شاركت فيه أصلاً– مما يخلق صعوبة في تمويل النظام.

د. تغيير مسؤوليات سلطة الرقابة على المصارف

يترافق مع إنشاء نظام لضمان الودائع تغير في فلسفة الرقابة على المصارف، فبدون وجود نظام لضمان الودائع تكون حماية مصالح المودعين وحفظ استقرار النظام المصرفي أهم وأبرز مبررات الرقابة. ولكن هذه المبررات ستتراجع نسبياً إذا توفر نظام يحمي مصالح

المودعين ويسهم في تعزيز الاستقرار المصرفي، في مقابل بروز مسؤولية الحفاظ على مصالح دافعي الضرائب الذين تتعرض مصالحهم للخطر في حال مساهمة الحكومة في تمويل النظام كما هو الحال في الكثير من الدول التي أعدت أنظمة مماثلة. كما سيترتب على مراقبي المصارف زيادة في الأهمية النسبية لبعض المهام مثل تعزيز الإفصاح والانضباط في السوق، وبروز مهام جديدة مثل إنشاء علاقة تنسيق فعالة مع القائمين على نظام الضمان للارتباط الواضح في مهام الجهتين.

ه. مشاكل الوكالة (agency problems)

وهي المشاكل التي قد تنشأ عن تعارض مصالح الموظفين أو الجهات القائمة على نظام الضمان مع مصالح المستفيدين من النظام والمتحملين لعبء تمويله. وتظهر مثل المشاكل لدى معالجة المؤسسة المسؤولة عن ضمان الودائع لمشاكل المصارف المتعثرة أو عند اتخاذ قرارات تعلق بتمويل المؤسسة ومستوى الأقساط التي سوف تتقاضاها، حيث أنه من الممكن أن يتخذ المسؤولون عن ضمان الودائع قرارات أو حلول تفضل مصالحهم الوظيفية أو حتى السياسية في بعض الحالات على مصالح دافعي الضرائب أو المودعين.

الفصل الثاني

النقاط الرئيسية في تصميم وإدارة أنظمة تأمين الودائع

لا يعتبر وجود نظام لضمان الودائع بحد ذاته كافياً لتعزيز الاستقرار المالي، كما لا تعتبر السلبيات التي تترافق مع هذه الأنظمة حتميةً لا يمكن تجاوزها. بل يعتمد مدى إسهام هذه الأنظمة في تحقيق الاستقرار على الأهداف التي ستوكل إلى النظام والبيئة التي سينشأ فيها النظام وتنظيمه المؤسسي وآليات عمله والعلاقات مع المكونات الأخرى لشبكة الأمان المالي.

يقدم هذا الفصل استعراضاً موجزاً لأبرز الموضوعات المذكورة أعلاه، وسيتفاوت عمق معالجة هذا الفصل للموضوعات المختلفة وفقاً لأهميتها النسبية، بينما ستترك المعالجة التفصيلية لبعض الموضوعات لأجزاء أخرى خصصت بالكامل لها، حيث خصصت هذه الورقة الفصول اللاحقة لمعالجة أهداف السياسة العامة من ضمان الودائع والعلاقات مع مكونات شبكة الأمان المالي والتغطية والتمويل والشروط المسبقة.

حددت عدة مؤسسات دولية متخصصة أبرز المبادئ الواجب اتباعها في تصميم وتنظيم وإدارة أنظمة ضمان الودائع حتى تؤدي الدور المطلوب منها، ولا يعتبر اتباع هذه المبادئ شرطا لتفعيل دور النظام وحسب بل أن انتفاء بعضها قد يؤدي إلى أن يؤثر النظام سلباً على استقرار النظام المصرفي. فيما يلي سنحاول التعرض لأبرز هذه النقاط وتحديد أفضل الحلول والمبادئ الواجب اتباعها:

1. الشروط المسبقة لإنشاء لنظام

يوجد عدد من الشروط الواجب توفرها في النظام المصرفي حتى يتسنى للجهات المختصة بدء العمل بنظام لتأمين الودائع، وأهم هذه الشروط تتعلق بالنقاط التالية:

- وضع النظام المصرفي لدى إنشاء النظام، إذ يجب أن يتم إنشاء نظام ضمان الودائع عندما يكون وضع النظام المصرفي سليماً ولا يحتوي على مصارف ضعيفة و توشك أن تتعثر.
- التأكد بأن عمليات الرقابة على المصارف تتم بفعالية وأن السلطة الرقابية تمتلك الأدوات والصلاحيات اللازمة للتدخل في الوقت المناسب لمعالجة أوضاع المصارف الضعيفة بالشكل المناسب، وأنها في وضع يمكنها من اتخاذ كافة الإجراءات التصحيحية المطلوبة في الوقت المناسب ودون تأخير.
- توفر أنظمة إفصاح فعالة ومناسبة في السوق المصرفي بما يوفر قدر مناسب من الانضباط في الأسواق المالية بشكل عام وفي النظام المصرفي خاصة.

2. اختيار نوعية النظام

سيترتب على السلطات المختصة اختيار نوعية نظام الضمان الذي ستعمل من خلاله، فيتوجب الإجابة على عدة تساؤلات مثل:

- هل من المفضل ترك موضوع الضمان لمؤسسات خاصة مثل شركات التأمين أو اتحادات المصارف، أم أنه سيتوجب على الدولة التدخل مباشرة في إنشاء وإدارة النظام. ورغم أن الكثير من الأبحاث قد أشارت إلى أن ترك إنشاء وإدارة النظام إلى القطاع الخاص يسهم في تعزيز الانضباط في السوق، إلا أن العديد من تلك الأبحاث أشارت إلى أنه في أغلب الدول النامية يقل تطور هذه المؤسسات عن المستوى المطلوب لإدارة مثل هذه الأنظمة، لذلك فإنه من المفضل أن تشرف الدولة –عبر البنك المركزي في أغلب الدول– على إنشاء النظام وإدارته في المراحل الأولى على الأقل.

- ما هو شكل النظام الذي ستختاره من ضمن مجموعة الخيارات المتاحة؟. من الواضح أنه عند اتخاذ قرار مبدئي بإنشاء نظام لضمان الودائع فإن ذلك يعنى اختياراً ضمنياً لنوع من أنظمة الضمان الصريح للودائع (explicit insurance system) وفي هذا السياق ورغم ارتباط أنظمة الضمان الصريح بانخفاض في مستوى الانضباط في السوق إلا أن الأبحاث والتجارب تشير إلى أن مزايا هذا النوع من الأنظمة تتجاوز سلبياته وتسهم أكثر من الخيارات الأخرى في تعزيز الاستقرار المصرفي.

وبناء على ذلك توصي أوراق العمل المعدة من قبل المؤسسات المتخصصة (خاصة لجنة بازل وصندوق النقد الدولي) بضرورة أن يكون النظام معرف ومنظم بشكل واضح في قانون خاص. ويجب أن تسعى الجهات المسؤولة إلى أن تكون القوانين والتعليمات المنظمة لعمل نظام الضمان واضحة ومفهومة لعملاء المصارف والمجتمع المحلي بشكل عام حيث اعتبرت أوراق العمل الصادرة عن صندوق النقد الدولي أن الشفافية في نظام مصمم بدقة تسهم في تخفيض المخاطر المعنوية ومشاكل الوكالة المذكورة آنفاً. ويظهر من نتائج اغلب الدراسات التي عالجت التركيبة المفضلة لنظام ضمان الودائع أن أنظمة ضمان الودائع التي تتصف بالوضوح قد أسهمت بشكل أكبر في تعزيز الاستقرار المصرفي[9].

---

[9] Cull, Senbet and Sorge (2004)

3. الإطار المؤسسي

يعتبر تصميم إطار مؤسسي سليم لإدارة عملية تأمين الودائع من العوامل الأساسية لنجاح هذا النظام في تعزيز الاستقرار المصرفي، ففي دراسة شاملة لأثر تأمين الودائع علـــى اســـتقرار النظام المصرفي، وجد باحثون من صندوق النقد الدولي أنه في الدول ذات الأنظمة المؤسسية الضعيفة ترك تأمين الودائع آثاراً سلبية على الاستقرار[10]. بينما خلصت دراسة لاحقة أعـــدها خبراء من البنك الدولي[11] أن أنظمة ضمان الودائع تسهم ايجاباً في تعزيز النشاط والاســـتقرار المالي فقط في الدول التي لديها بيئة مؤسسية قوية، والتي تتميز بيئة عمـــل فيهـــا بالشـــفافية والمسائلة وتوفر المسائلة الكافية. والنقاط التالية تمثل أبرز التوصيات في هذا الخصوص:

- أن يتم إنشاء مؤسسة ضمان الودائع بحيث تتمتع باستقلالية العمل واتخاذ القرار وتكـــون خاضعة للمسائلة في ذات الوقت. وتعتبر الاستقلالية والمهنية في القرارات أحد أبرز التحديات الواجب تجاوزها ليسهم النظام في تعزيز الاستقرار على المدى الطويل. حيث أثبتت التجارب أن الأزمات الاقتصادية تخلق ضغوطاً تدفع باتجاه قرارات لا تخدم مصلحة وسلامة واستقرار النظام المصرفي على المدى الطويل، وأن المؤسسات المهنية المستقلة أكثر قدرة على معالجة هذه الظروف[12].

- أن يصمم النظام بحيث يضمن وجود علاقات تنسيق قوية بـــين الجهـــة المســـؤولة عنـــه والمسؤولون عن الرقابة المصرفية وعمليات اقتراض المصارف من السلطة النقدية.

- في حال اختيار إشراك المصرفيين في النظام يجب أن تحصر عضويتهم فـــي المجـــالس الاستشارية وليس مجلس إدارة المؤسسة.

4. مدى التغطية

سيترتب على الجهات التي تتولى تصميم النظام أن تتخذ قرار يتعلق بمـــدى التغطيـــة التـــي سيوفرها النظام من خلال الإجابة على ثلاثة أسئلة: ما هي الودائع المشمولة بالضمان؟ ومـــا هي نسبة وسقف التعويض الذي سيوفره الضمان؟ هل ستتم تغطية الودائع بالعملات الأجنبية؟. ومدى التغطية (أو التعويض) من أهم مميزات نظام ضمان الودائع، وإدراكاً لهذه الأهمية ستتم معالجته بإسهاب لاحقاً في هذه الورقة، ستتم من خلالها معالجة الأسئلة الثلاثة الواردة أعلاه.

---

[10] Demirguc-Kunt and Detragianche (2000)
[11] Demirguc-Kunt and Edward (2004)
[12] Nicholas and Ketcha (1999)

5. العضوية في النظام

يعتبر موضوع العضوية من الموضوعات التي تتماثل الممارسات فيه حول العالم مع استثناءات قليلة. وتتمثل أفضل الممارسات في هذا الموضوع في جعل العضوية إجبارية لجميع المصارف العاملة في النظام المصرفي. ويجب أن تشمل العضوية فروع المصارف الوافدة التي لا يشملها نظام تأمين الودائع في دولها الأم.

ومن القضايا التي يتوجب دراستها في هذا لمجال هي عضوية المصارف الإسلامية في هذه الأنظمة كون هناك جدل حول توافق مبدأ ضمان الودائع مع مبادئ الشريعة الإسلامية.

6. تمويل صندوق الضمان

تتنوع مصادر تمويل أنظمة ضمان الودائع وتختلف وفقاً للإمكانات والأهداف المرجوة من نظام ضمان الودائع. وتنحصر المسؤولية في تمويل أنظمة ضمان الودائع بين الحكومة والمصارف، وإن أختلف مدى مساهمة كل طرف منهما من دولة إلى أخرى.

وبغض النظر عن مصدر التمويل فإن توفره بالقدر الكافي والمناسب ليضمن فعالية النظام من الشروط الأساسية لنجاح ضمان الودائع في تعزيز الاستقرار في القطاع المصرفي. ونظراً للأهمية الكبيرة لهذا الموضوع ستتم معالجته بشكل معمق لاحقاً في هذه الورقة.

7. موضوعات أخرى

عالجت دراسات المؤسسات المختصة عدد من الموضوعات الأخرى التي تعتبر الضرورية حتى يمكن للنظام أن يؤدي الدور المطلوب منها بفعالية، وأهم التوصيات في هذه الموضوعات هي:

- أن يتم تعويض المودعين بسرعة خاصة في حالات الأزمات الاقتصادية التي تترافق عادة مع مستويات تضخم مرتفعة، مما يعني أن التأخير في تعويض المودعين سيتسبب في خسائر إضافية لهم.
- أن يصمم النظام بحيث تمتلك المؤسسة القائمة عليه المرونة والصلاحية للقيام بالتعويض غير المباشر للمودعين. فمثلاً في اليابان لم تقم مؤسسة ضمان الودائع بتعويض المودعين مباشرة في أي من حالات تعثر المصارف التي وقعت منذ إنشاء المؤسسة، بل فضلت المؤسسة حماية المودعين عبر تمويل عمليات الاندماج والاستحواذ للمصارف المتعثرة. وإقليميا يتيح قانون مؤسسة ضمان الودائع العماني للمؤسسة صلاحيات مشابه لتلك المستخدمة في اليابان. وبصياغة أخرى يجب أن يصمم النظام بحيث يتيح للمؤسسة القائمة عليه حرية

العمل على حماية مصالح المودعين بكفاءة في كل حالة على حدة، أي بالشكل الــذي يحقــق أعلى قدر ممكن من الاستقرار المصرفي وبأقل تكلفة اقتصادية ممكنة.

الفصل الثالث

أهداف السياسة العامة والعلاقة مع مكونات شبكة الأمان المالي

أولاً: أهداف السياسة العامة من أنظمة ضمان الودائع

مقدمة

يعتبر تحديد أهداف السياسة العامة من نظام ضمان الودائع الخطوة الأولى لبدء تصميم النظام، والتي سوف يترتب عليها كثير من صفات ومميزات النظام من حيث تصميم وهيكلية المؤسسة القائمة عليه وآليات عملها. ورغم أن الهدف من نظام ضمان الودائع قد يبدو سهل التحديد ومباشر إلا أن هناك العديد من التفصيلات التي ستترتب على هذا القرار ومما يعني ضرورة اتخاذ القرار بعناية وبعد إجراء دراسة مستفيضة.

وتتعدد الأهداف التي يمكن أن نتوقع من نظام ضمان الودائع تحقيقها، حيث صنف الاتحاد الدولي لمؤسسات ضمان الودائع ومنتدى الاستقرار المالي[13] هذه الأهداف ضمن ثلاثة فئات عامة هي:

1. المساهمة في حفظ استقرار القطاع المالي،
2. حماية المودعين،
3. الأهداف الأخرى.

ورغم أن هذه الأهداف قد تبدو متناسقة ومتكاملة إلا أنه في بعض الحالات يمكن أن يحدث تعارض بينها ولذلك يجب أن يتم تحديد الهدف من النظام وأولوياته في مراحله الأولى حتى لا يخضع الهدف من النظام للتأويل خلال المراحل التي تتطلب قرارات حاسمة.

يسعى هذا الفصل إلى استعراض مجموعة الأهداف العامة التي يمكن توقعها من نظام ضمان الودائع بالاستناد إلى نتائج عمل مجموعة العمل الخاصة التي شكلها الاتحاد الدولي لمؤسسات ضمان الودائع، وذلك لوضع نقطة بدء لدراسة تسهم في تحديد الأهداف التي ستناط بنظام لضمان الودائع في فلسطين مستقبلاً.

يعتبر تحديد الهدف العام من أنظمة ضمان الودائع من مسؤوليات السلطة النقدية أو الحكومة أو أي مؤسسة عامة تسند إليها هذه المهمة. وأياً كانت الجهة التي ستتولى هذه المهمة فإن

---

[13] Financial Stability Forum (2001)

القرارات بهذا الشأن يجب أن تتكامل مع أهداف المكونات الأخرى لشبكة الأمان المالي وأهداف السياستين النقدية والمالية. كما يجب أن تأخذ هذه الأهداف بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية السائدة وأوضاع القطاع المصرفي والمالي بشكل عام.

والأهداف التي يمكن يجب أن يتم اختيار أحدها أو مجموعة منها لنظام ضمان الودائع يمكن أن تقسم إلى ثلاثة مجموعات بالشكل التالي:

1. المجموعة الأولى: المساهمة في استقرار القطاع المالي

1.1 تقليل مخاطر تهافت المودعين على سحب الودائع

بدون وجود نظام لضمان الودائع تزداد احتمالية حصول أزمة نظامية في القطاع المصرفي نتيجة لتهافت المودعين على سحب الودائع من مصرف معين أو الجهاز المصرفي بشكل عام نتيجة لفقدان الثقة في القطاع المصرفي، نتيجة أزمة (حقيقية أو مفترضة) تواجه المصرف (أو المصارف). عادة ما تبدأ هذه الأزمة لدى مصرف معين ثم يمكن أن تنتقل إلى مصارف أخرى (بغض النظر عن أوضاعها المالية) مما يجبر المصارف على تسييل أصول من محافظها الاستثمارية لمواجهة السحوبات الكبيرة مما يعرضها لخسائر كبيرة. وعادة ما يطلق على هذا التأثير أثر انتشار الأزمات (contagion effect). وعلى المدى القصير يعتبر توفير ضمان كامل للودائع (Blanket Coverage) كافياً للسيطرة هذه المخاطر، ولكن بسبب السلبيات التي تترافق عادة مع هذا النوع من الضمان (مثل المخاطر المعنوية) فإنه لا يعتبر حلاً مناسباً على المدى الطويل.

1.2 وضع آلية محددة لمعالجة المصارف المتعثرة

من الممكن ربط تأسيس نظام لضمان الودائع مع سعي المؤسسات الرسمية لإيجاد منظومة من القوانين والآليات لمعالجة انهيار المؤسسات المصرفية. إذ يظهر من الخبرة في العديد من الدول أنه يجب إيجاد حلول مناسبة وبسرعة للتغلب على نزعة المؤسسات المصرفية الضعيفة إلى التدهور السريع، وللسيطرة على الأثر السلبي لتعثر هذه المؤسسات على القطاع المصرفي بشكل عام. لذلك فإن إنشاء نظام لضمان الودائع قد يهدف إلى تعزيز الأطر التي تضعها الدول لمعالجة تعثر المصارف.

1.3 المساهمة في استقرار نظام المدفوعات

من ضمن الأهداف التي يمكن أن يتوقع من نظام ضمان الودائع تحقيقها هي أن يسهم في حفظ وتعزيز الاستقرار المالي عبر المساهمة في استقرار نظام المدفوعات. فعملية إيداع الأموال في المصارف تسمح للأفراد والمؤسسات بادخار الأموال وسحبها عندما يرغبون بذلك. وعبر حفظ الاستقرار والثقة بالنظام المصرفي، يسهم ضمان الودائع في سهولة انتقال الودائع المصرفية بين الأطراف المختلفة. فحتى يعمل نظام المدفوعات بكفاءة يجب أن ينظر المودعون أن الأموال المودعة في المصارف هي بنفس مستوى أمان وإستقرار النقد. ولتحقيق هذا الهدف فإن بعض أنظمة ضمان الودائع تستطيع تقديم مساعدات مالية طارئة قد تأخذ شكل ضمان معاملات المدفوعات للمصارف المتعثرة، مثل هذه المساعدة تسهم في تجنب تعطل تدفق المدفوعات والتسويات وتوفير وقت للمؤسسات المكونة لشبكة الأمان المالي لإيجاد حل لأزمة هذه المؤسسة المالية.

1.4 معالجة الأزمات المالية

أنشئت أنظمة ضمان الودائع في العديد من الدول في مراحل تميزت بعدم الاستقرار المالي أو كانت في مرحلة التعافي من أزمات مالية، وذلك بهدف مساعدة المؤسسات المالية على المحافظة على مستوى مستقر من الودائع على الرغم من الأزمة عبر طمأنة المودعين على سلامة أموالهم.

ولكن ضمان الودائع -كما تؤكد التجارب والدراسات- غير كاف بحد ذاته للمحافظة على الاستقرار المالي. فالحفاظ على الاستقرار المالي يحتاج إلى تكامل ضمان الودائع مع سياسات سليمة على مستوى الاقتصاد الكلي وأنظمة رقابية وقانونية مناسبة وأدوات السلطة النقدية كالتدخل كمقرض الملجأ الأخير.

ومن المهم الإشارة هنا إلى النقطة التي وردت آنفاً في هذه الورقة وهي أن الأدوات التي قد تخدم في تعزيز الاستقرار المالي على المدى القصير قد تحمل أثار سلبية على المدى الطويل. حيث أن التقصير عن معالجة موضوعات مثل الأخطار المعنوية (moral hazard) يمكن أن يؤدي تأثيرات سلبية على الاستقرار المالي ورفع تكلفة معالجة الأزمات المالية على المدى الطويل.

ثانياً: حماية صغار المودعين والأقل قدرة على تقييم أوضاع المصارف

تعتبر حماية المودعين الذين لا يمتلكون القدرة على الوصول المعلومات الخاصة بأوضاع المصارف أو تحليلها أحد أكثر الأهداف العامة شيوعاً لإنشاء أنظمة لضمان الودائع. وتعرف

هذه الفئة من المودعين عادة على أنهم المودعين ذوي الودائع الصغيرة، والذين يترتب على مؤسسات الدولة المعنية توفير الحماية لهم.

ثالثاً:الأهداف الأخرى

مع أن أهداف السياسة العامة من أغلب مؤسسات ضمان الودائع هي من تلك الواردة في الفئتين أعلاه، إلا أنه في عدد من الدول تم تحديد أهداف أخرى لا تندرج ضمن تلك الفئات. وهذه الأهداف التي سيتم استعراضها أدناه قد تكون أهدافاً رئيسيةً لضمان الودائع أو ثانوية مساندة للأهداف الرئيسية.

وأهم هذه الأهداف ما يلي:

3.1 توزيع تكاليف انهيار المصارف

في الدول التي لم تنشأ نظام واضحاً لضمان الودائع تتحمل الحكومة كامل العبء المالي لمعالجة أوضاع المصارف وتعويض المودعين. لذلك فإن إنشاء نظام لضمان الودائع يؤدي إلى تخفيض مسؤولية الحكومة والتكاليف التي قد تتحملها، عبر تحميل جزء من هذه التكاليف لمؤسسات القطاع المالي.

ويجب دوماً أن يؤخذ بعين الاعتبار مقدرة المؤسسات على المشاركة في التمويل دون أن يؤدي ذلك إلى الإضرار بمراكزها المالية. ولذلك فإن مقدار مساهمة هذه المؤسسات يجب أن يراجع دورياً بالنظر إلى ظروف المؤسسات المالية. ورغم ذلك فإنه على الأغلب أن مسؤولية الحكومة عن تمويل النظام لن تزول نهائياً خاصةً في المراحل الأولى لإعداد النظام.

3.2 المساهمة في تعزيز التنافسية عبر تقليل المعيقات أمام المؤسسات المصرفية الصغيرة

من ضمن الآثار التي يمكن أن يتركها ضمان الودائع على القطاع المصرفي تعزيز قدرة المؤسسات المصرفية الصغيرة والحديثة على جذب الودائع في مواجهة المصارف الكبيرة والعريقة، أو تعزيز قدرة المصارف المحلية على التنافس مع المصارف الدولية الوافدة إلى الدولة. حيث أنه في غياب ضمان للودائع فإن العدد الأكبر من المودعين سيفضلون التوجه إلى المؤسسات المصرفية الكبيرة بسبب الانطباع إنها أقل مخاطر.

وهذا الانطباع ناشئ عن عدد من العوامل أهمها:

- أن المؤسسات المصرفية الكبيرة أكثر قدرةً على تحمل الأزمات والخسائر ومحافظها الاستثمارية أكثر تنوعاً.

- أن الحكومات ستتدخل لمعالجة مشاكل المصارف الكبيرة كونها أكبر مـن أن تتـرك لتتعثر.
- أن هذه المؤسسات المصرفية عملت على مدى سنوات طويلة فـي تعزيـز موقعهـا التنافسي في السوق.

وتبني مثل هذا الهدف سيتطلب أخذ عدة عوامل بعين الاعتبار مثل المخاطر المعنوية التي قد تترتب على محاولة تحقيقه والحاجة إلى تشديد الرقابة المصرفية واحتمالية تعارض مثل ذلـك الهدف مع أهداف أخرى تهدف إلى تخفيض المخاطر.

3.3 تعزيز النمو الاقتصادي

من الآثار الإيجابية لضمان الودائع أنه يسهم في تدفق مزيد من الأموال إلى القطاع المصرفي مما يشكل قاعدة للاستثمار والإقراض. ومن جهة أخرى فإن ضمان الودائع يفترض أن يؤدي إلى تخفيض معدل الفائدة على الودائع بسبب انخفاض المخـاطر، ممـا يسـمح للمصـارف بتخفيض فوائد الإقراض، وهذا يعني انخفاض تكاليف التمويل وتعزيز الاسـتثمار والنشـاط الاقتصادي.

3.4 تقليل الآثار السلبية للركود الاقتصادي

من الفوائد التي يمكن أن يسهم ضمان الودائع في تحقيقها هي تخفيض أثر انهيـار مؤسسـات مصرفية على المودعين، خاصة في فترات الأزمات الاقتصادية والركود. ولكن فـي جميـع الأحوال فإن أثر ضمان الودائع على احتواء الأزمات الاقتصادية محدود للغاية.

التوصيات

قبل تصميم نظام ضمان الودائع يتوجب على صانعي القرار على المستوى السياسات الماليـة والنقدية تحديد هدف السياسة العامة من النظام، وهذا الهدف يجب أن يتوافق مع الاحتياجـات والظروف المحلية، وتحقيق التوازن بين إيجابيات وسلبيات كل نوع من الأهداف المعالجة في هذه الورقة. وتقديم هذه الخطوة على غيرها في عملية الإعداد لنظام ضمان الودائع غاية فـي الأهمية، كون جميع الخطوات اللاحقة يجب تهدف إلى تحقيق هذه الأهداف بكفاءة.

ويجب أن تسترشد عملية تحديد هدف السياسة العامة بنتـائج تحليـل الظـروف الاقتصـادية والمالية والاجتماعية المحلية (situational analysis). وبما أن هذه الظروف متغيرة فـإن

الهدف من النظام قابل للتغيير، وعليه فإن هذا الهدف يجب أن يراجع دورياً للتأكد من مدى ملاءمته للاحتياجات المحلية. وهذه المراجعة يجب أن تهدف إلى التأكد أن سياسة ضمان الودائع تتوافق مع الظروف السائدة وتعالج التحديات الأكثر إلحاحاً التي تواجه النظام المالي والاقتصادي في الدولة.

وتتعدد أساليب تحديد الهدف العام من أنظمة الضمان، فهذه الأهداف قد تكون معلنة كأن تحدد من خلال القانون المنظم لعمل ضمان الودائع، أو أنها قد تفهم ضمنياً من خلال تصميم النظام وهيكلية المؤسسة القائمة عليه وآليات عملها. وفي جميع الحالات فإن مواصفات النظام والمؤسسة القائمة علية يجب أن تتوافق مع أهدافه وتسعى إلى تحقيقها بكفاءة.

ورغم أن تحديد سياسة النظام وأهدافه تعتبر من مسؤولية الحكومة أو أي جهة عامة توكل إليها هذه المسؤولية، إلا أنه من الممكن إشراك القطاع الخاص والأكاديميين في هذه العملية. وإحدى أنجح الطرق للقيام بذلك هي إعلان أهداف النظام وسياساته المقترحة في وثيقة تشاوريه (consultation document) يفتح بعدها المجال للمختصين والمؤسسات المعنية أن يتقدموا بآرائهم واقتراحاتهم في هذا الموضوع.

ورغم أن هذه الورقة لا تهدف إلى تحديد هدف السياسة العامة من نظام ضمان ودائع محلي إلا أنه لا بد من وضع هدف مفترض حتى يمكن معالجة النواحي العملية الأخرى لضمان الودائع.

ولذلك سيفترض معدو هذه الورقة أن نظام ضمان الودائع المحلي سوف يهدف إلى ما يلي:

1. توفير الحماية لصغار المودعين بما يسهم في تعزيز الاستقرار المالي وبالشكل الذي يترك أقل أثر سلبي ممكن على الانضباط في السوق، وبشكل يأخذ بعين الاعتبار مصالح الأطراف المعنية الأخرى والمصالح الاقتصادية العامة.

2. توفير تمويل قابل للاستخدام في المعالجة السريعة للأزمات المصرفية عبر إنشاء صندوق لهذه الغاية، يسهم في توزيع تكاليف معالجة الأزمات المصرفية.

ثانياً: العلاقة بين ضمان الودائع والمكونات الأخرى لشبكة الأمان المالي

تحاول الورقة في هذا الجزء معالجة السمات الرئيسة للعلاقة بين مؤسسات ضمان الودائع والأطراف الأخرى المكونة لشبكة الأمان المالي، بهدف التأسيس لتصور حول شكل المؤسسة التي يمكن أن تقوم بهذه المهمة وطبيعة علاقتها مع الرقابة المصرفية بشكل خاص.

يركز هذا الجزء أساساً على ثلاثة موضوعات في العلاقة بين ضمان الودائع وأطراف الأخرى ذات الصلة هي كيفية بناء العلاقة المؤسسية وتبادل المعلومات والحاجة إلى تكامل الأدوار.

العلاقة المؤسسية

يعتبر ضمان الودائع من المكونات الأساسية لشبكة الأمان المالي، والتي تشمل كما ذكر آنفاً إجراءات الترخيص والرقابة على المصارف وتدخل السلطة النقدية كمقرض الملجأ الأخير يضاف إليها مؤسسات حكومية أخرى مثل وزارة المالية التي يتزايد دورها في حالة الاعتماد على خزينة الحكومة في مواجهة الأزمات.

وبغض النظر عن كيفية توزيع مهام حفظ الاستقرار المالي على المؤسسات المختلفة فإن التعاون الوثيق بين المؤسسات المختلفة بما يخدم الهدف الكلي لشبكة الأمان يعتبر شرطاً رئيسياً لفعالية عملها. فرغم اختلاف أدوات عمل المكونات الرئيسية الثلاثة إلا أنها تتفق على هدف واحد.

عندما يتم توزيع أدوار شبكة الأمان المالي على مؤسسات مختلفة تبرز عدة قضايا تتعلق بالتنسيق فيما بينها، حيث يجب أن يحدد وبوضوح آلية تبادل المعلومات وتوزيع الصلاحيات وتنسيق المهام المختلفة، بما يخدم الحفاظ على الثقة بقدرة شبكة الأمان المالي على حفظ الاستقرار المالي.

وبالرغم من أنه لا يوجد قواعد عامة واضحة أو معايير لآليات تنسيق تضمن سهولة انسياب المعلومات وسير العمل في شبكة الأمان المالي، إلا أنه من الثابت أن جمع هذه الأدوات المختلفة في نطاق مؤسسة واحدة –عادة المصرف المركزي– يصبح التنسيق بين الأطراف المسؤولة عن إدارة شبكة الأمان المالي شأناً مؤسسياً داخلياً. مما يسهل التكامل والتنسيق

وتبادل المعلومات والتخطيط المشترك[14]. وتعتمد مدى فعالية التنسيق على المساءلة ووضوح الهيكل المؤسسي للبنك المركزي.

إضافةً إلى ذلك فإن إنشاء برنامج ضمان الودائع تحت إطار المصرف المركزي يسهم في تخفيض مصاريف تشغيل البرنامج وتجنيبه تحمل مصاريف تأسيس عالية[15]. وإن كان من الأفضل أن يوفر للنظام نوع من الإستقلالية في الإدارة واتخاذ القرارات عن عمليات الرقابة المصرفية.

تبادل المعلومات

تعتمد دقة القرارات والإجراءات الصادرة عن الأطراف القائمة على شبكة الأمان المالي بشكل كبير على قدرتها على الوصول إلى البينات والمعلومات الضرورية في الوقت المناسب وبدرجة عالية من الدقة. وتختلف حاجة مؤسسات ضمان الودائع إلى المعلومات باختلاف الهدف منها والدور الذي يسند إليها في مقابل مكونات الأطراف الأخرى لشبكة الأمان المالي.

وتؤثر المعلومات ودقتها في أغلب قرارات مؤسسة ضمان الودائع، فبناء على المعلومات التي تصلها من أطرافٍ أخرى تتخذ القرارات المتعلقة بالتمويل المطلوب وتحديد مدى مساهمة المصارف فيه وكيفية توزيعه على المصارف المختلفة، واتخاذ القرار بالتعويض وغيرها من القرارات.

ورغم اختلاف مدى المعلومات التي تحتاجها مؤسسات ضمان الودائع باختلاف دورها في شبكة الأمان المالي إلا أن جميع المؤسسات سوف تحتاج إلى معلومات حول حجم الودائع الخاضعة للضمان وتوزيعها على المؤسسات المصرفية والعملات المختلفة ومتوسط أرصدة العملاء، إضافة إلى معلومات تتعلق بالمخاطر على المستويين الكلي والمؤسسي في القطاع المصرفي.

ومن البديهي أن مؤسسات ضمان الودائع لن تستطيع الوصول إلى هذه المعلومات دون تعاون المؤسسات المختصة الأخرى، خاصة إذا تميزت أنظمة الإفصاح بالضعف كما هو الحال في معظم الدول النامية. ويبدو أن المصدر الأساسي لأغلب هذه المعلومات وغيرها هو سلطة الرقابة المصرفية، نظراً لتعاملها المباشر والمستمر مع المؤسسات المصرفية ولقدرتها على اتخاذ إجراءات للتحقق من دقة المعلومات.

---

[14] Financial Stability Forum (2001).

[15] Macdonald (1996)

التنسيق بين مؤسسات شبكة الأمان المالي

ذكر آنفاً الأهمية العالية للتنسيق بين عناصر شبكة الأمان المالي، ومع ذلك تشير التجارب إلى أن العلاقة بين هذه العناصر قد لا تتميز بالإيجابية في جميع الأوقات. فالخلافات وسوء التنسيق قد يظهر لعدة أسباب تعود في مجملها إلى تداخل دور هذه العناصر.

فالحدود بين مسؤوليات وسلطات العناصر المختلفة قد لا تكون واضحة في جميع الحالات، ولذلك فإنه من المهم أن يتم توزيع هذه المسؤوليات والسلطات بشكل دقيق عند تنظيم شبكة الأمان. فمثلاً يجب تحديد الجهة المسؤولة عن اتخاذ قرار بأن المصرف يعتبر متعثراً واتخاذ القرار بتصفيته.

ويمكن أن تنشأ خلافات بين الأطراف الرئيسية الثلاثة في شبكة الأمان، حيث يمكن أن ينشأ خلافاً بين المسؤولين عن ضمان الودائع والرقابة المصرفية حول اتخاذ قرار بتصفية مصرف متعثر، خصوصاً أن انهيار مصرف يمكن أن يشير إلى ضعف في إجراءات الرقابة. ومثل هذه الخلافات يمكن أن تنشأ بين المسؤولين عن ضمان الودائع وعمليات إقراض المصارف لمواجهة أزمات السيولة.

ويبقى الحل الأمثل لمثل هذه الإشكاليات في تنظيم دقيق لشبكة الأمان المالي وتوزيع واضح للمسؤوليات وإيجاد آليات للتنسيق المستمر. وقد يكون لجمع هذه الصلاحيات تحت إطار إدارة مشتركة أثر في جعل هذا التنسيق أكثر سهولة.

ولذلك فإننا نرى أن التنظيم المؤسسي لمؤسسة ضمان ودائع يجب أن يتم تحت إطار سلطة النقد، على الأقل في المراحل الأولى لإنشائه. وتنبع هذه التوصية من الاعتقاد بأن تنظيم ضمان الودائع بهذه الطريقة يجنب البرنامج الكثير من مصاريف التأسيس ويضمن سهولة التنسيق الضروري وتبادل المعلومات والتخطيط المشترك بينه وبين دائرة رقابة المصارف. ويمكن توفير قدر من الاستقلالية المطلوبة لضمان الودائع عبر عدة ترتيبات إدارية قد تشمل إدارته عبر لجنة مختصة من مجلس الإدارة.

ويمكن إعادة النظر في هذا الترتيب الإداري بعد مرور فترة كافية لتقييم تجربة الضمان وبعد أن يتوفر له القدر الكافي من المصادر المالية، بحيث لا تقل هذه الفترة عن خمسة سنوات.

الفصل الرابع
التغطية والتمويل

أولا: التغطية

تعتبر القرارات المتعلقة بالتغطية التي يوفرها نظام ضمان الودائع من أهم القرارات التي يتم اتخاذها خلال مرحلة الإعداد للنظام إن لم يكن الأهم. ويجب أن تتناسق القرارات بهذا الخصوص مع أهداف السياسة العامة من ضمان الودائع كما يجب أن تسعى إلى السيطرة والحد من الآثار السلبية التي تترافق مع ضمان الودائع.

وأهم النواحي التي يجب اتخاذ قرار فيها في هذا الموضوع هي:

- الودائع المشمولة بالضمان،
- سقف التعويض الذي سيوفره الضمان،
- تغطية الودائع بالعملات الأجنبية.

1. الودائع المشمولة بالضمان

بما أن حماية المودعين خاصة الصغار منهم من الأهداف الأساسية لأنظمة ضمان الودائع، فإنه في أغلب الأنظمة حول العالم يشمل الضمان ودائع القطاع الخاص ولا يغطي ودائع الحكومة وودائع ما بين المصارف، حيث أن قدرة هذه الجهات –الحكومات والمصارف– على الوصول إلى المعلومات وتفسيرها لا تبقي مبرراً لتوفير الحماية لهذه الأطراف. والاستثناءات لهذه الممارسة محدودة للغاية، حيث أن الدول التي توفر ضمانة كاملة لكافة مطلوبات المصارف قليلة العدد وتجمع بينها سمة أساسية هي اتخاذ القرار بتوفير الضمان للسيطرة على أزمة كبيرة، كما حدث في تركيا خلال الأزمة المالية الأخيرة أو كما طبق في الكويت إثر حرب الخليج.

وبهدف الحد من المخاطر المعنوية التي تترافق مع ضمان الودائع تقوم بعض الدول باستثناء ودائع جميع الأشخاص أو المؤسسات المسؤولة عن إدارة المصرف بشكل مباشر أو غير مباشر والأشخاص أو المؤسسات التي تمتلك القدرة على تقييم أوضاع المصارف التي تتعامل معها. وتتكون في الغالب الودائع المستثناة من الضمان من ودائع أعضاء مجلس الإدارة والتنفيذيين الأوائل في المصرف وأعضاء عائلاتهم وودائع مدراء الائتمان والتدقيق الداخلي والخارجي وودائع الشركات والمصارف التي تمتلك حصة مهمة في المصرف.

2. نسبة التعويض عن الودائع

يعتبر الحد الأعلى للتغطية أحد أبرز مميزات تصميم ضمان الودائع، ويظهر من قاعدة البيانات الخاصة بضمان الودائع التي أعدها البنك الدولي أن سقف التغطية يتفاوت بشكل كبير بين الدول المختلفة، فبينما يقدم عدد محدود من الدول ضمانة كاملة للودائع في دول مثل اليابان والمكسيك وتركيا وتايلاند وكوريا وإندونيسيا وماليزيا، تحدد أغلب الدول حداً أعلى للضمان.

وتعتبر إحدى أبسط الطرق لمقارنة حدود التغطية في الدول المختلفة هي بمقارنة نسبة الحد الأعلى للضمان إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي (GDP per Capita) بين الدول المختلفة أو بمقارنة نسبة الحد الأعلى للضمان إلى نصيب الفرد من الودائع المصرفية (Deposit per Capita).

وبإجراء هذه المقارنة نجد أنه في أغلب الدول المتقدمة يتساوى أو حتى يقل الحد الأعلى للضمان عن متوسط GDP/Capita، فهذا ينطبق على دول مثل النمسا وبلجيكا والدنمرك وفنلندا وألمانيا والبرتغال وهولندا وإسبانيا والسويد وسويسرا وبريطانيا، ويسري ذلك أيضاً على عدد محدود من الدول النامية مثل لبنان. بينما في الدول النامية ترتفع نفس النسبة إلى حد قد تتجاوز فيه النسبة حد الثمانية أضعاف، وإن وجدت بعض الاستثناءات.

توزيع الودائع في فلسطين

يعتمد هذا الجزء من الورقة على تحليل بيانات توزيع صافي أرصدة العملاء الدائنة كما أوردتها المصارف امتثالاً لتعميم 2005/123 الذي أعد بهدف جمع بيانات لغرض هذه الدراسة. وقد ظهرت البيانات المجمعة بالشكل التالي:

جدول رقم (1): توزيع صافي أرصدة العملاء كما في 2005/6/30

	أقل من $10,000	من $10,000 إلى $50,000	من $50,000 إلى $100,000	من $100,000 إلى $500,000	من $500,000 إلى $1,000,000	أكثر من $1,000,000	*المجموع*
عدد العملاء	675,775	45,938	7,556	4,677	360	214	734,520
النسبة%	92.03	6.23	1.03	0.64	0.05	0.03	100
القيمة (لأقرب ألف دولار)	638,744	946,400	482,027	907,202	234,225	633,806	3,842,404
النسبة%	16.62	24.63	12.54	23.61	6.10	16.50	100

ويظهر بوضوح من هذه البيانات تركز الغالبية العظمى من العملاء في الفئة الأولى (أقل من عشرة آلاف دولار)، حيث أن نسبة العملاء الذين يبلغ صافي أرصدتهم ضمن هذه الفئة أكثر من 90% من إجمالي العملاء. وهذا أيضاً يؤشر بوضوح أنه لا يوجد مبرر لتجاوز سقف التغطية لمبلغ العشرة آلاف دولار، خاصة أن متوسط الودائع إلى عدد العملاء لنفس الفترة بلغ 5230 دولار أمريكي.

وعند مقارنة هذا السقف المفترض مع نصيب الفرد من إجمالي ودائع القطاع الخاص ومن الناتج المحلي نجد أنه يشكل 10.4 ضعف حصة الفرد من ودائع القطاع الخاص[16]، وحوالي 8.6 أضعاف نصيب الفرد من الناتج المحلي البالغ 1,165.8 دولار أمريكي في نهاية عام 2004. ولكن تجدر الإشارة أن هذه النسب مرتفعة تأثراً بالانخفاض الكبير في مؤشرات نصيب الفرد من الودائع والناتج المحلي خلال فترة الانتفاضة. فباحتساب نفس النسب لعام 1999 لوجدنا أن حد العشرة آلاف دولار يشكل 7 أضعاف و9.5 أضعاف نصيب الفرد من الناتج المحلي وودائع القطاع الخاص على التوالي. كما أن نسبة التغطية الفعلية إلى هذه المؤشرات سوف تقل في حال تم اعتماد الضمان المشترك والذي ستتم معالجته لاحقاً في هذا الفصل. ورغم أن اعتماد سقف تعويض يعادل عشرة آلاف دولار يعتبر مرتفعاً بالمقارنة مع مؤشرات نصيب الفرد المعالجة أعلاه إلا مثل هذا السقف قد يؤسس لخلق ثقة في نظام ضمان جديد.

تعديل سقف التعويض

بما أن تحديد سقف التعويض يتم على أساس تحليل المعطيات والظروف في النظام المصرفي المحلي، والظروف الاقتصادية في الدولة، فإنه من الواجب مراجعة سقف التغطية بشكل يتناسب مع تغير هذه الظروف. بحيث تهدف هذه المراجعة إلى التأكد أن سقف التعويض لا زال يتوافق مع أهداف النظام يحققها في ظل الظروف السائدة.

فعلى المدى الطويل، قد تؤدي معدلات تضخم مرتفعة والتغيرات في حجم وتركيبة الودائع وتطور مؤسسات مالية جديدة إلى تخفيض القيمة الحقيقية للحد الأعلى للتغطية، مما يؤدي إلى تقليص فعالية ضمان الودائع. وهذا يستدعي ضرورة اعتماد خطة دورية لمراجعة سقف التغطية وتعديله إذا اقتضت الضرورة، أو يمكن وضع خطة قياسية منظمة لهذه لإجراء هذه التعديلات. حيث يمكن ربط سقف التغطية بمعدل التضخم بحيث يعدل تلقائياً بما يعادل مستوى التضخم السنوي.

---

[16] بلغ نصيب الفرد من ودائع القطاع الخاص في 2005/6/30 حوالي 962 دولار أمريكي مرتفعاً عن متوسطه في السنوات العشر الأخيرة والذي بلغ 900 دولار أمريكي.

الضمان المشترك Coinsurance

إضافة إلى وضع حدود عليا للتعويض قد تضع بعض الدول تعليمات تجبر المودعين المشاركة في الضمان، بهدف إبقاء دافع للمودعين لمراقبة أداء المصرف ومخاطره وبالتالي التقليل من المخاطر المعنوية المرافقة للضمان. والمشاركة في الضمان تعني أن المودعين ملزمون تعاقدياً بتحمل جزء من خسائر المصرف الذي يتعاملون معه عند انهياره. وأكثر الأساليب شيوعاً في الضمانة المشتركة هي أن يغطي التأمين نسبة ثابتة من الودائع. ويظهر من قاعدة بيانات البنك الدولي أن الضمان المشترك من الممارسات المحدودة نسبياً حيث أنه يطبق في 17 دولة من أصل 71 لديها نظام ضمان ودائع صريح. ولكن يلاحظ أيضاً أنه من بين 17 دولة أنشأت نظاماً حديثاً لضمان الودائع أو قامت بمراجعة شاملة لنظام الضمان منذ العام 1995 **وضعت 13 منها (أكثر من 75%) قواعد للضمان المشترك، بما يشير إلى أن الضمان المشترك من القواعد الشائعة حديثاً في ضمان الودائع.**

3. الحسابات بالعملات الأجنبية

تتعدد أساليب أنظمة تأمين الودائع في الدول المختلفة في التعامل مع الحسابات بالعملات الأجنبية، وتتراوح مواقفها من رفض تغطيتها بالضمان في بعض الدول إلى ترك ذلك الموضوع ليتم اتخاذ القرار فيه لكل حالة على حدة في دول أخرى. فوفقاً لقاعدة بيانات البنك الدولي توفر 62 دولة ضمانة للودائع بالعملات الأجنبية بينما تمتنع 20 دولة عن ضمانها، فيما لم تتوفر معلومات عن القرار في الدول الأخرى أو أنها تركت هذا القرار بهذا الخصوص لكل حالة على حده. ومما يجدر ذكره أن أغلب الدول التي توفر الضمان للودائع بالعملات الأجنبية تقوم بدفع التعويضات بما يعادلها بالعملة المحلية حسب سعر الصرف في اليوم الذي يتخذ فيه القرار بتصفية المصرف.

يعتمد قرار تغطية الودائع بالعملة الأجنبية على الأهداف السياسية العامة لمؤسسة ضمان الودائع والظروف الخاصة بالبيئة المصرفية المحلية. وأهم العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة هذا الموضوع هو مدى تداول وتوفر هذه العملة في أسواق المال المحلية. وبشكل خاص يعتمد القرار على مدى تأثر الفئات التي يسعى ضمان الودائع إلى حمايتهم ومدى تأثيرها على الاستقرار المصرفي.

ففي مراحل الإعداد لنظام ضمان الودائع يجب أخذ نسبة الودائع بالعملات الأجنبية إلى إجمالي الودائع بعين الاعتبار. ففي حال شكلت هذه الودائع نسبه مهمة من مجموع الودائع الخاضعة للضمان فانه يصبح من البديهي العمل على تغطيتها وإلا تأثرت فعالية النظام. وفي حال اتخذ

القرار بتغطية الودائع بالعملات الأجنبية يجب أن أخذ مخاطر تغير سعر صرف العملات بعين الاعتبار واتخاذ الإجراءات اللازمة لتخفيضها.

أما في حالة فلسطين فسيحتاج هذا الموضوع –في حال اتخاذ قرار بإنشاء نظام ضمان– إلى معالجة خاصة بسبب عدم وجود عملة وطنية وتنوع العملات المستخدمة على نطاق واسع في الأسواق المحلية، كما يظهر من الجدول التالي الذي يوضح توزيع ودائع القطاع الخاص وإجمالي الودائع على العملات المختلفة كما في 2005/6/30.

جدول رقم (2): توزيع الودائع على العملات المختلفة كما في 2005/6/30

	الشيكل	الدينار	الدولار	عملات أخرى
ودائع القطاع الخاص	15.2%	26.9%	55.3%	2.6%
إجمالي الودائع	15.7%	24.0%	56.5%	3.8%

ويلاحظ من الجدول أعلاه الأهمية النسبية العالية للعملات الرئيسة الشيكل والدينار والدولار سواءً بالنسبة لودائع القطاع الخاص أو لإجمالي الودائع. مما يجبر أية جهة تعمل على إنشاء نظام لضمان الودائع على اشتمال هذه الودائع بجميع هذه العملات في إطار الضمان. ولكن قد يكون من الأفضل أن يتم اعتماد الدولار الأمريكي عملةً رئيسيةً للنظام، بحيث تستخدم عملةً للتمويل والتعويض بما يضمن الموائمة بين مصادر تمويل الصندوق واستخدامات الأموال فيه، ويخفض من مخاطر وتعقيد التعامل بثلاث عملات أو أكثر.

ثانياً: تمويل برنامج ضمان الودائع

تتميز أغلب أنظمة ضمان الودائع بالتمويل السابق على حدوث الأزمات، وهي في الغالب تتكون من مزيج من المساهمات الخاصة والحكومية. وبغض النظر عن وسائل ومصادر تمويل النظام فأنه يجب ضمان توفر التمويل الكافي للنظام وامتلاكه المصادر الكافية للقيام بدوره، حيث يجب أن يتوفر لنظام ضمان الودائع مستوى تمويل مناسب لحجم المخاطر الذي تواجهه المؤسسات المصرفية بما يمكن النظام من تعويض المودعين في حالات التعثر المصرفي. وإلا فإن الهدف الأساسي من النظام لن يتحقق، فمن غير المتوقع تحقيق فائدة من نظام ضمان ودائع تدور شكوك حول إمكاناته المالية.

ولا يوجد معيار مقبول لمقدار التمويل الذي تسعى مؤسسات ضمان الودائع لجمعه وتختلـف من دولة لأخرى وفقاً لتقدير مستوى المخاطر التي تواجه المؤسسات المصـرفية والظـروف المالية والاقتصادية في الدولة. ومن الأمثلة المحدودة على تحديد كم هذا التمويل بشكل رسمي تظهر في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تحدد المؤسسة الفدرالية لضمان الودائع مسـتوى التمويل المستهدف بـ1.25% من الودائع المؤمنة.

وتتكون مصادر تمويل أنظمة ضمان الودائع من المصادر التالية:

1. مساهمات المصارف عبر رسوم التأمين السنوية التي تتراوح في أغلب الـدول بـين 0.1% و 0.5% من مجموع الودائع الخاضعة للضمان. وإن كان تحديـد الرسـوم السنوية يجب أن يعتمد على أوضاع القطاع المصرفي وموجودات صندوق الضـمان الأخرى وقدرة المصارف على دفع هذه الرسوم دون تضرر مراكزها المالية أو نسب السيولة لديها.
2. مساهمات الحكومة في الصندوق، وهي في أغلب الدول تساهم الحكومات في مراحل تأسيس الصندوق.
3. عوائد استثمار موجودات الصندوق، وهي في الغالب اسـتثمارات فـي أدوات ديـن حكومية لتميزها بالسيولة وقلة المخاطر.
4. القروض، حيث يمكن لصناديق ضمان الودائع أن تلجأ إلى الاقتراض فـي الحـالات التي يحتاج فيها الصندوق إلى موارد مالية بصورة عاجلة.

تحديد مساهمة المصارف في تمويل ضمان الودائع

يعتبر تحديد مساهمات المصارف من أكثر الموضوعات إثارةً للبحث في مجال أنظمة ضمان الودائع. وتشير نتائج الأبحاث التي أعدتها المؤسسات الدولية إلى أن ربط مساهمة المصـرف في تمويل ضمان الودائع بمستوى المخاطر التي يواجهها يسهم في تخفيض السلبيات الناشـئة عن أنظمة ضمان الودائع. كما أنه يشكل أداة ضغط على المصارف للعمـل علـى تصـويب أوضاعها.

تحدد أغلب أنظمة ضمان الودائع مساهمات المصارف في تمويل ضمان الودائع على شكل أقساط تأمين سنوية تحتسب كنسبة من الودائع الخاضعة للضمان لدى المصرف، وهذه الطريقة هي المتبعة بين جميع الدول التي أنشأت أنظمة لضمان الودائع في العالم العربي[17].

ولكن كما ذكر آنفاً فإن تقاضي أقساط تأمين تتناسب مع المخاطر تسهم في تخفيض المخاطر المعنوية التي يتسبب بها ضمان الودائع، كما أنه يسهم في تعزيز الانضباط في السوق، حتى أصبح ذلك يعتبر من أفضل الممارسات في مجال ضمان الودائع وفقاً لرأي خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنك التسويات الدولية.

إن من أكثر المواضيع تحدياً في الإعداد لنظام أقساط تعتمد على المخاطر هو إيجاد أساس لتصنيف المصارف وفقاً لمستويات مخاطرها. تتعدد الطرق لتحديد أقساط التأمين على الفئات المختلفة من المصارف، فيمكن استخدام أساليب موضوعية أي تعتمد على معايير كمية، أو اختيار الاعتماد على أساليب ظرفية تعتمد على معايير نوعية. وأياً كان الأسلوب المستخدم فإنه يكون بالحد الأعلى الممكن معبراً عن استشراف لمستوى مخاطر المصرف المستقبلية.

سنحاول في هذا الجزء من الورقة استعراض أكثر الأساليب استخداماً في العالم ومناقشة سلبيات وإيجابيات كلٍ منها.

1. المنهجيات المستندة إلى المعايير الكمية Quantitative Criteria Approaches

تحاول هذه الطرق إلى أن تستخدم مقاييس تعتمد على الحقائق أو البيانات لوضع المصارف ضمن فئات مختلفة، بهدف احتساب أقساط التأمين التي ستفرض عليها. ويمكن أن تعتمد هذه الطرق على معيار واحد أو عدة معايير لتقدير مخاطر المصارف، وغالباً ما يكون مصدر هذه المعايير عمليات التحليل المكتبي أو التفتيش الميداني الناتجة عن عمليات الرقابة المصرفية. وعادة ما تتكون هذه المعايير مما يلي:

- التزام المصرف بمتطلبات رأس المال من حيث الحد الأدنى والكفاية والجودة.
- جودة وتوزيع (Diversification) الأصول.
- كفاية وتذبذب (Volatility) عوائد المصرف.
- ثبات وتنوع مصادر تميل المصرف.
- مستوى تعرض المصارف لمخاطر الفوائد والتغيرات في أسعار الصرف

[17] رغم أن القانون العناني يتيح للبنك المركزي تقاضي رسوم أو أقساط تأمين تتناسب مع المخاطر.

ورغم أنه غالباً ما يستخدم أكثر من معيار لتحديد أقساط التأمين، فإن نسبة كفاية رأس المـــال ونسبة التسهيلات غير العاملة إلى إجمالي التسهيلات من أكثر النسب شيوعاً. ومن الاتجاهات الحديثة في هذا المجال هو استخدام معايير لقياس الخسائر المتوقعة مثل احتمالية التعثر لعملاء المصرف.

كما ظهرت العديد من الأبحاث الأكاديمية منذ سبعينيات القرن الماضي التي استخدمت نماذج تسعير الخيارات (Option Pricing Models) في احتساب قيمة ضمان الودائـــع وأقســاط التأمين، ورغم تعدد الأبحاث في هذا المجال لم تتبنى أيٌ من مؤسسات ضمان الودائع حـــول العالم هذه النماذج، ربما لأن استخدامها سيلقي معظم عبئ تمويـــل برنـــامج الضـــمان علـــى المصارف الضعيفة.

وتكمن الميزة الرئيسية في استخدام المنهجيات المستندة إلى المعايير الكمية إلـــى وضـــوحها وسهولة تفسيرها وبالتالي فهي لن تثير قدر الجدل الذي يمكن أن تثيره المنهجيـــات المعتمـــدة على معايير نوعية. ولكن أهم سلبية لهذه المنهجيات هي أن تعتمد على معايير تحتسب علـــى أساس بيانات تاريخية لا تؤشر بالضرورة إلى مستوى مخاطر المصرف المستقبلية.

2. المنهجيات المستندة إلى المعايير النوعية Qualitative Criteria Approaches

تسعى المنهجيات المستندة إلى معايير نوعية إلى تصنيف المصارف ضمن فئات لغرض تحديد أقساط التأمين المستحقة عليها. وتوظف هذه المنهجيات معايير مثل: التقييم الرقابي للمصرف ومدى الامتثال للمتطلبات والمعايير القانونية والرقابية وغيرها من المعايير. ويهدف اســـتخدام هذه المعايير إلى الوصول إلى استنتاجات حول الوضع المالي الحالي للمصـــرف ونشـــاطاته الرئيسية والوصول إلى مؤشرات حول مخاطره المستقبلية.

أحد اكثر المعايير استخداماً في هذا المجال هو تصنيف CAMELS الذي تستخدمه ســـلطات الرقابة المصرفية. ورغم أن هذا التصنيف يعتمد في العديد من عناصره على معايير كمية، إلا أن اتخاذ القرار النهائي حول تصنيف المصرف يعتمد إلى حد كبير على تقدير المراقبين الذين يعدون التصنيف.

كما أنه من الممكن أن تعتمد هذه المنهجية على معلومات أخرى من هذا النوع، فالمعلومـــات المتعلقة بالمصرف والصادرة عن سلطات الرقابـــة المصـــرفية أو الخبـــراء المصـــرفيين أو المحللين في الأسواق المالية أو مؤسسات التصنيف الائتماني المتخصصة جميعهـــا يمكـــن أو تعطي مؤشرات جيدة حول مخاطر المصرف. كما أن معلومات مثل معدل الفوائد التي يدفعها لمصرف نسبة إلى أسعار الفوائد السائدة وتذبذب سعر سهم المصرف يعطي أيضاً مؤشـــرات

قوية حول مخاطره. لكن السلبية الرئيسية في هذه الأنواع من المعلومات هي عدم القدرة على الاعتماد على توافرها وثباتها وقابليتها للمقارنة سواء بين المصارف المختلفة أو لنفس المصرف على فترات مختلفة.

وإجمالا تعتبر المعايير النوعية جيدة في تقدير الوضع الحالي والمستقبلي لمخاطر المصرف، ولكن سلبيتها للرئيسية هي في أنه وبسبب اعتمادها على التقدي فإنه من المتوقع أن تثير العديد من الاعتراضات والنقاشات حول مدى موضوعيتها. كما أن هذه المعايير ومهما بلغت دقتها لا تغني عن معايير كمية أساسية مثل كفاية رأس المال.

3. المنهجيات المستندة إلى معايير مشتركة كمية ونوعية
Combined Quantitative and Qualitative Criteria Approaches

تعتمد أغلب الدول التي تفرض أقساط تأمين تتناسب مع المخاطر نوعاً من المنهجيات التي توظف معايير كمية ونوعية في آن واحد. فمثلاً يستخدم هذا النوع من المنهجيات في الأرجنتين وكندا وفرنسا وتايوان والولايات المتحدة الأمريكية.
فالنظام المتبع في كندا يعطي أهمية نسبية قدره 60% لعوامل كمية مثل كفاية رأس المال وتذبذب العوائد ومخاطر التركز. أما المعايير النوعية القائمة على التقييم الرقابي فخصص لها 40%. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، تستخدم المؤسسة الفيدرالية لضمان الودائع منهجية مشتركة تقوم على مصفوفة 3 X 3 تقوم على كفاية رأس المال والتصنيف الرقابي، وقد قام عدد من الدول باتباع النموذج الأمريكي كما هو الحال في فرنسا مثلاً.

كما يظهر من الدراسات اتجاه أغلبية الدول إلى إعطاء وزن أكبر للمعايير الكمية، حتى في الحالات التي تكون فيها المعايير النوعية أكثر فائدة، ويفسر المتخصصون ذلك برغبة مؤسسات ضمان الودائع في استخدام معايير تتمتع بأعلى قدر ممكن من الموضوعية والقبول.
وبغض النظر عن المنهجية التي سيتم اختيارها فإنه يجب أن يتوفر فيها الصفات التالية[18]:

1. تميز بين المصارف ذات المستويات المختلفة من المخاطر بشكل فعال.
2. يوظف أكبر كم ممكن من المعلومات المناسبة.
3. تركز على المخاطر المستقبلية التي يمكن أن تواجه المصرف.
4. مقبولة ومفهومة من قبل المصارف والأطراف الأخرى في شبكة الأمان المالي.

---

[18] IFDI (2005)

خاتمة

تعتبر الموضوعات المعالجة في هذا الفصل من أبرز مميزات أنظمة ضمان الودائع، ويـرى معدو هذه الورقة أنه بالاستناد إلى تحليل بيانات توزيع الودائع في القطاع المصرفي المحلـي وبالنظر إلى توصيات المؤسسات الدولية حول الممارسات الفضلى، فإنه قد يمكـن الخـروج بالتوصيات التالية:

أولاً: في مجال تغطية وشمول الودائع بالضمان فإنه يجب أن يشمل الضمان ودائـع القطـاع الخاص من جميع الأنواع وبجميع العملات، مع استثناء ودائع المسؤولين عن إدارة المصرف ومراقبة أدائه. وأن يعتمد نظام الضمان المشترك بنسبة بين 75% إلى 90% بحـد أعلـى لا يتجاوز العشرة آلاف دولار.

ثانياً: أن يتم تمويل الضمان بالاعتماد على مساهمات المصارف وأن تحصر مساهمة الحكومة في مرحلة التأسيس. أما بالنسبة لتحديد نسبة مساهمة كل مصرف فنرى أنه يجب أن تتكـون من جزأين. يحدد الأول بناءاً على نسبة ودائع المصرف إلى إجمالي الودائع المؤمنة والجـزء الآخر بناءً على معايير موضوعية كمية مثل: 1)نسبة التسهيلات غير العاملة إلـى إجمـالي التسهيلات لكل مصرف بالمقارنة مع إجمالي النسبة في القطاع المصرفي كمقيـاس للخسـائر المستقبلية المتوقعة، 2) نسبة كفاية رأس المال كمقياس لقدرة المصـرف علـى امتصـاص الخسائر غير المتوقعة.

ثالثاً: سيتوجب على الحكومة وسلطة النقد أن تضع تصوراً لتـوفير قـروض أو ضـمانات قروض لبرنامج ضمان الودائع خلال السنوات الأولى لعمل النظام، حتى يمكن مراكمـة كـم التمويل الكافي. فعلى فرض اعتماد معايير تتناسب مع متوسط المعايير المستخدمة عالمياً فـي تحديد مساهمات المصارف (حوالي 0.25% من الودائع) ومقدار التمويل المطلوب (حـوالي 1.25% من الودائع) وافتراض نمو ودائع القطاع الخاص بمعدل يساوي متوسطه في السنوات العشرة الأخيرة (حوالي 10%) سيحتاج النظام إلى فترة تقارب الخمس سنوات لتجميع المقدار المناسب من التمويل، وإن كان التقدير الدقيق لهذه الفترة سيعتمد على تحديد مساهمة الحكومة ومعدل العائد الذي يمكن تحققه استثمارات الضمان ومقدار مصروفاته التشغيلية.

الفصل الخامس

إعداد البيئة المصرفية والشروط المسبقة

قدمت هذه الورقة توصيات في أجزائها المختلفة بالموضوعات المتعلقة بأهداف السياسة العامة والعلاقة مع المؤسسات الأخرى والتغطية والتمويل. ولكن لا تهدف الورقة من ذلك أن تـوهم القارئ بجاهزية الظروف لإنشاء نظام لضمان الودائع. حيث أن أنظمة ضمان الودائع جـزء من منظومة متكاملة تعدها الدول بهدف الحفاظ على الاستقرار المصرفي في الدولة، ويجـب أن تعتمد عملية اتخاذ القرار بإنشاء تأمين للودائع في فلسطين على تقييم شامل لعناصر شـبكة الأمان المالي المستخدمة، فمعالجة هذه الأنظمة خارج سياق تلك المنظومة يفقد المعالجة الكثير من القيمة وقد يقود إلى الخروج باستنتاجات خاطئة ومتسرعة. ويهدف هذا الجزء من الورقة إلى تقديم توصيات واقتراحات تتعلق بإنشاء نظام لضمان الودائع في فلسـطين اسـتناداً إلـى دراسة الجوانب المختلفة لهذا الموضوع في أجزاء الورقة المختلفة.

يعتمد القرار بإنشاء نظام لتأمين الودائع في فلسطين على إجابة تساؤلات رئيسية مثـل: هـل سيخدم إنشاء مثل هذا النظام هدف سلطة النقد تعزيـز الاسـتقرار فـي النظـام المصـرفي الفلسطيني؟ وهل يتوافق ويتكامل إنشاء هذا النظام مع الأهـداف المسـتقبلية لسـلطة النقـد الفلسطينية؟. وما هي مواصفات النظام الذي يمكن أن يحقق أكبر قدر من المنفعة للنظام المالي الفلسطيني؟.

ورغم إقرار معدي هذه الورقة بالحاجة إلى إجراء المزيد من الدراسات للوصول إلى إجابـات دقيقة يبنى عليها القرار، إلا أنه يمكن الخروج بتوصية مبدئية مفادها أن الإجابات على هـذه الأسئلة سوف تعتمد على قدرة الجهات التي ستتولى مهمة إنشاء نظام لضمان الودائع على ما يلي:

1. إعداد بيئة مناسبة لعمل النظام من حيث الشروط المسبقة المعالجة آنفاً في هذه الورقة.
2. إعداد بيئة مؤسسية سليمة لعمل النظام تتميز بالشفافية والمسائلة.
3. تصميم نظام يتلاءم مع الاحتياجات والإمكانات والمصادر المحلية.
4. توظيف الممارسات الفضلى التي حددتها الأبحاث والدراسـات والمؤسسـات الماليـة الدولية بشكل يتناسب مع البيئة المصرفية الفلسطينية.

ويعتقد معدو هذه الورقة أن أبرز المعوقات أمام إنشاء نظام فعال لضمان الودائع تتمثل في عدم جاهزية البيئة المصرفية والمؤسسية المحلية. فيما يلي تقدم هذه الورقة مقترحات عملية تشكل تصور لخطة عمل متوسطة المدى تهدف إلى خلق البيئة الضرورية لإنشاء نظام ضمان ودائع فعال:

أولاً: معالجة مشاكل المصارف الضعيفة حالياً.

لا يغطي التأمين بحكم التعريف أية خسائر سابقة على تاريخ التعاقد وبالتالي فإن معالجة أوضاع المصارف التي تواجه مشاكل حالياً لا يجب أن تكون من مسؤوليات نظام يتم تأسيسه لاحقاً على وقوعها. ومبررات ذلك متعددة أهمها:

أ- تحميل نظام ضمان الودائع أعباء كبيرة قد تؤدي إلى تعثر النظام وفشله في بدايته.

ب- المعارضة التي قد تنشأ من المصارف ذات الأوضاع السليمة التي سترى الموضوع على أنه محاولة لتحميلها أعباء معالجة مشاكل قائمة أصلاً.

ت- يضاف إلى ذلك صعوبة إنشاء نظام يتكفل بمعالجة المشاكل اللاحقة على إنشائه بينما لا يشمل تغطية ودائع العملاء في المصارف الضعيفة والتي تواجه مشاكل حالياً.

ويقصد بمعالجة أوضاع المصارف الضعيفة أن لا يحتوي النظام المصرفي على وحدات مصرفية معرضة للانهيار عند بدء عمل نظام الضمان. وفي هذا المجال يمكن الاعتماد على المعيار الرقابي المستخدم في تقييم أوضاع المصارف وهو التقييم وفقاً لنظام الـCAMLES. ورغم ترابط وأهمية العناصر الستة المكونة للتقييم، إلا أن أهميتها النسبية تتفاوت في تقييم تعرض المصرف لإشكاليات أساسية. وقد اختارت هذه الدراسة الاعتماد على التقييم المركب (الإجمالي) للمصرف وتقييم رأس المال (C) كمؤشرات لصلابة أوضاع المصارف في مواجهة خطر انهيارها.

وبناء عليه فإن الاقتراح بهذا الخصوص أن تعد سلطة النقد خطة عمل متوسطة المدى تهدف إلى ما يلي:

1. توفيق أوضاع المصارف العاملة في فلسطين بحيث لا يقل التقييم المركب عند نهاية هذه الخطة لأي مصرف وفقاً لنظام CAMELS عن 4 ولا يقل تقييم رأس المال (C) وجودة الأصول (A) وفقاً لنفس النظام لأيٍ من المصارف عن 3.
2. مراجعة متطلبات رأس المال للمصارف الوافدة والتأكد من تطبيقها لتعليمات بخصوص رأس المال المخصص لفروع فلسطين.

ثانياً: مراجعة وتقييم مكونات شبكة الأمان المالي

تؤكد كل الأدبيات والأبحاث والتجارب في مجال ضمان الودائع أن مثل هذا النظام لا بد أن يشكل جزءاً من شبكة للأمان المالي تتفاعل عناصرها وتتكامل بهدف الوصول إلى الحد

الأقصى الممكن من الاستقرار المالي. وأهم التوصيات التي يمكن طرحها في هذا السياق هي ما يلي:

1. إجراء مراجعة شاملة للرقابة المصرفية في فلسطين، حيث أن إنشاء هذا النظام يتطلب وجود رقابة مصرفية فعالة ويحدث تغييراً في مسؤوليات الرقابة كما ورد آنفاً، وكذلك سيتوجب تحديد طبيعة العلاقة والمسؤوليات وآليات التنسيق بين الرقابة المصرفية ونظام ضمان الودائع. ويجب أن تستند المراجعة إلى دراسة مدى التزام سلطة النقد بمبادئ الرقابة المصرفية الفعالة (BCP) وفقاً لمنهجية التأكد من تطبيق هذه المبادئ الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، على أن يشمل هذه التقييم مراجعة الشروط المسبقة للرقابة المصرفية الفعالة بما فيها مراجعة الإطار القانوني المنظم للرقابة لعمل القطاع المصرفي والرقابة المصرفية. على أن يلي هذا التقييم إعداد خطة عمل لتجاوز ومعالجة أية فجوات تلاحظ من خلال المراجعة.

2. القيام بدراسات ووضع خطط عمل لتفعيل دور سلطة النقد كمقرض الملجأ الأخير ووضع نظام لمعالجة أزمات السيولة في القطاع المصرفي سواء على مستوى المؤسسات المصرفية أو النظام المصرفي بشكل عام. فبدون القيام بهذا الدور ستبقى جهود سلطة النقد في مجال الحفاظ على الاستقرار المالي تعاني من فجوة أساسية.

ثالثاً: تعزيز الانضباط بالسوق (Market Discipline) في القطاع المصرفي عبر تعزيز الشفافية والإفصاح.

يعتبر تعزيز الانضباط في السوق أحد أفضل الوسائل للسيطرة على عدد من السلبيات التي تترافق مع ضمان الودائع مثل المخاطر المعنوية. كما أنه من المفضل دائماً أن يمارس السوق نوعاً من الرقابة على المؤسسات المصرفية بحيث يشكل ذلك حافزاً إضافياً للمصارف لاتباع إجراءات عمل تتميز بالحصافة. كما انضباط المتعاملين في القطاع المصرفي يمكن أن يسهم في تقليل تكاليف معالجة المصارف المتعثرة، حيث أنه في بيئة مصرفية تتميز بالانضباط ستنقل الودائع في المؤسسات المصرفية الضعيفة وذات المخاطر العالية. وأخيراً فإنه في حال تصميم النظام يوفر تغطية جزئية للودائع تتزايد مسؤولية سلطة الرقابة على المصارف في توفير كم مناسب من المعلومات لجمهور المودعين والمتعاملين مع المصارف.

وتتمثل التوصية الأساسية في هذا السياق بوضع خطط عمل للوصول لتطبيق كامل وفعال لمتطلبات الدعامة الثالثة من الإطار المعدل لكفاية وقياس رأس المال- بازل II، خلال مراحل الإعداد لإنشاء نظام لضمان الودائع.

رابعاً:إعداد الكوادر المؤهلة

ويجب في هذا السياق أن تتأكد السلطة المختصة أن لديها الكادر الفني المؤهل لإدارة مثل هذا النظام. بحيث يشمل تأهيل مختصين في مختلف مجالات ضمان الودائع مثل قياس المخاطر ومعالجة أوضاع المصارف المتعثرة والنواحي الفنية والقانونية لتصفية المصارف المتعثرة.

خامساً: مراجعة وتعديل النظام القانوني.

يتوجب على الجهات المختصة القيام بإعداد الإطار القانوني والتنظيمي للنظام والمؤسسة القائمة عليه بحيث ينشأ النظام في بيئة قانونية مناسبة تضمن ما يلي:

1. استقلالية النظام وعملية صنع القرار فيه عن أية تدخلات أو ضغوط سياسية، وهو من التحديات الأساسية في الدول النامية.
2. معالجة واضحة لإجراءات التعامل مع المصارف المتعثرة بما يشمل معالجة عمليات تصفية المصارف. ويعتبر الوضوح والتحديد المسبق لهذه الإجراءات من العناصر التي تسهم في تعزيز الثقة لدى المودعين وتقليل الضغوط السياسية على مؤسسة ضمان الودائع في فترات الأزمات.

سادساً: وضع خطة لخلق وعي وثقافة عامة لدى الجمهور حول ضمان الودائع.

يعتبر وجود وعي لدى جمهور المودعين حول نظام ضمان الودائع من الشروط الأساسية لنجاح النظام في تأدية الدور المناط به. ويهدف خلق هذا الوعي إلى تعزيز ثقة المودعين بالجهاز المصرفي بما يسهم في تقليل مخاطر تهافت المودعين على سحب الودائع في حالات الأزمات، كما يسهم وجود الوعي الجيد في سرعة التعافي من هذه الأزمات. ومن جهة أخرى يجب أن يعرف الجمهور بوضوح حدود التغطية التي سيوفرها النظام. كما "تشير التجارب إلى أنه يجب نشر صفات نظام ضمان الودائع ومميزاته بشكل منتظم حتى يمكن تقوية الثقة والمصداقية بالنظام والمحافظة عليها"[19]. والتوصية في هذا المجال هي أن يشرع في حملة التوعية والاتصال بالجمهور منذ المراحل الأولى للإعداد للنظام كون مثل هذه المهمة تتطلب وقتاً حتى تؤدي أهدافها.

---

[19] Financial Stability Forum 2001.

References:

- Basel Committee on Banking Supervision, 1997, "the Core Priciples for Effective Banking Supervision", (Basel: Basel Committee on Banking Supervision).

- Basel Committee on Banking Supervision, 1997, "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: Revised Framework"", (Basel: Basel Committee on Banking Supervision).

- Cull, Senbet, and Sorge, 2004, BIS Working Paper No.156 (Basel: Bank of International settlements).

- Demirguc-Kunt, and Detregache, 2000, "Dose Deposit Insurance Increase Banking System Stability?", IMF Working Paper No. 00/3, (Washington: International Monetary Fund).

- Demirguc-Kunt, Kane and Laeven, 2004 "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design", World Bank Publications, (Washington).

- Demirguc-Kunt, and Kane, 2004, "Deposit Insurance Around the Globe: Where Dose it Work?" World Bank Publications, (Washington).

- Diamond, and Dybvig, 2000, "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 24, No. 1 winter 2000 pp. 14-23.

- Financial Stability Forum, 2001, "Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems – Background Documents",

- Gillian, Garcia, 1999, "deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices," IMF Working Paper No. 99/54, (Washington: International Monetary Fund).

- Greenspan, 2003, "Deposit Insurance," BIS Review, Oct 2003.

- Helfer, 1999, "What Deposit Insurance Can and Cannot Do," Finance and Development, Vol. 36 No. 1, IMF Publications.

- International Association of Deposit Insurers, 2002, "GENERAL GUIDANCE FOR DEVELOPING DIFFERENTIAL PREMIUM SYSTETMS", Bank for International Settlements, (Basel 2005).

- MacDonald, 1996, "Deposit Insurance," Handbooks in Central Banking No.9, (London: Center for Central Banking Studies, Bank of England).

- Nicholas J, Ketcha Jr, 1999, "Deposit insurance System Design and Considerations," BIS Policy Paper, (Basel: Bank of International Settlements).

- Vaez-Zadeh, Xie, and Zoli, 2002, "MODIS: A Market-Oriented Deposit Insurance Scheme," IMF Working Paper No. 02/207, (Washington: International Monetary Fund).

المراجع العربية:

- قانون المصارف الفلسطيني رقم 2 لسنة 2002.
- قانون نظام تأمين الودائع المصرفية العماني رقم 9 لسنة 1995.
- قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردني رقم 33 لسنة 2000.
- تعديل وإكمال التشريع المتعلق بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفية في لبنان رقم 28 لسنة 1967.
- تعليمات مؤسسة نقد البحرين حول نظام التعويضات للمصارف التجارية رقم 1 لسنة 2004.
- القانون السوداني المؤقت لمؤسسة ضمان الودائع، 1995.

Electronic References:

- Arab Monetary Fund
  www.amf.org.ae
- Deposit Insurance Database
  http://www.worldbank.org/data//databytopic/finance.html
- Federal Deposit Insurance Corporation
  www.fdic.gov
- International Association of Deposit Insurers
  www.iadi.org
- Jordan Deposit Insurance Corporation
  www.dic.gov.jo

الملحق الأول

مقارنة بين أنظمة ضمان الودائع في العالم العربي

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني
الهدف من النظام	حماية المودعين لدى البنوك بضمان ودائعهم، بما يتوافق مع أهداف أنظمة ضمان الودائع عموماً. وأبرز مهامه الإشراف على إجراءات تصفية المصارف وتعويض المودعين.	توفير غطاء تأميني شامل على الودائع في المصارف العاملة في السلطنة بما يتوافق مع أهداف أنظمة ضمان الودائع عموماً ومساعدة المصارف التي تواجه صعوبات مالية في التغلب عليها والعودة إلى الوضع الطبيعي إذا كانت تكلفة ذلك أقل من تكلفة تصفية المصرف.	ضمان الودائع لدى المصارف العاملة في لبنان بالعملة اللبنانية مهما كان نوع هذه الوديعة أو اجلها.	حماية المودعين لدى البنوك ، بما يتوافق مع أهداف أنظمة ضمان الودائع عموماً.	ضمان الودائع بالمصارف المضمونة و حماية حقوق المودعين و استقرار و سلامة المصارف وتدعيم الثقة فيها.
إنشاء الصندوق وإدارته					
الإدارة	يتولى الإدارة مجلس إدارة يرأسه محافظ البنك المركزي ينوبه أحد نواب المحافظ يشارك فيه مدير عام الصندوق وممثلين من وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة وعضوين يعينان بقرار مجلس الوزراء.	يخضع نظام تأمين الودائع المصرفية لإشراف البنك المركزي من الناحيتين المالية والإدارية. وينشئ البنك المركزي الصندوق، ويتولى إدارته من خلال لجنة الإدارة . ويتم إيداع كل الأموال الخاصة بنظام تأمين الودائع المصرفية في الصندوق .	تتكون من ثلاثة أعضاء تعينهم الحكومة بمرسوم بناءا على توجيه من وزير المالية، وأربعة أعضاء ينتخبوا من قبل المصارف دون أن يشترك ممثلي الدولة بالتصويت.	يشرف على إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من : 1- عضوين يمثلا إدارة الهيئة يرشحا من قبل محافظ الهيئة ،يجب أن يكون أحدهما رئيس مجلس الإدارة. 2- أربعة أعضاء يمثلوا البنوك التجارية يرشحهم المحافظ بعد استشارة البنوك. 3- ممثل عن كل من وزارة المالية،العدل والشؤون الإسلامية، الاقتصاد الوطني، والتجارة حيث يتم تعينهم من قبل وزرائهم . 4- ممثل غرفة التجارة والصناعة البحرينية 5- ممثل عن البنك الخاضع	ينشا مجلس لإدارة الصندوق ويؤدي نيابة عنه الواجبات والسلطات التالية : 1- المحافظ ، أو نائب المحافظ. 2- المدير العام و يعين بقرار من الوزير بعد التشاور مع المحافظ لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد. 3- وكيل وزارة المالية. 4- مدير عام الإدارة العامة للرقابة على المصارف و المؤسسات المالية بالبنك. 5- 3 أعضاء بدرجة مدير عام يتم ترشيحهم بواسطة اتحاد المصارف السودانية و يوافق عليهم المحافظ ،

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني
				للتصفية في ذاك العام وذلك لأغراض التصفية.	و في حال الترشيح من فروع المصارف الأجنبية العاملة بالسودان يكون الاختيار على أساس أعلى وظيفة يشغلها سوداني. 6- شخصان من ذوي الكفاءة و المعرفة بالعمل المصرفي يختارها الوزير بالتشاور مع المحافظ.
العضوية	جميع المصارف الأردنية والأجنبية العاملة في المملكة باستثناء فروع البنوك الأردنية العاملة في الخارج والمصارف الإسلامية المرخصة إلا إذا اختارت الأخيرة الانضمام إلى الصندوق.	جميع المصارف المرخصة من البنك المركزي.	جميع المصارف العاملة في لبنان	كافة البنوك التجارية المرخصة والعاملة في البحرين ما لم تكن مشمولة في نظام تأمين ودائع آخر.	جميع المصارف الرخصة لدى البنك المركزي و كذلك الجديدة بعد الحصول على الترخيص.
تمويل الصندوق وإدارة موارده					
الاكتتاب الأولي	1. مساهمة الحكومة: مليون دينار أردني (1,410,000$). 2. المصارف: رسم اشتراك 100,000 دينار (141,000$) تدفع على دفعتين خلال عام.	الاكتتاب وايداعات العضوية 10,000,000ريال عماني (26 مليون دولار)، يدفع منها البنك المركزي 5مليون ويوزع الباقي على المصارف، تعتبر ايداعات تحصل المصارف على فوائد عليها وتعاد للمصارف بقرار من مجلس الإدارة.	يساهم كل مصرف بمائة ألف ليرة ويساهم البنك المركزي بما يعادل مجموع مساهمات المصارف، حيث يعامل هذا القسط كمصروف يخصم من المبلغ الخاضع للضريبة.	لا يوجد	1- مساهمة الحكومة التي تدفعها وزارة المالية و قدرها 25 مليون دينار سوداني . 2- مساهمة البنك المركزي و قدرها 40 مليون دينار سوداني . 3- مساهمات المصارف بمبلغ مليون دينار

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني
					سوداني ، لكل مصرف مسجل في عضوية الصندوق و بغض النظر عن حجم الودائع.
رسوم العضوية السنوية	0.25% من مجموع الودائع الخاضعة للضمان. يجوز رفعها على المصارف ذات المخاطر المرتفعة أو في حالة تصفية مصرف قبل إعداد الاحتياطات اللازمة على أن لا يتجاوز الرسم ضعف الرسم الأصلي.	تدفع البنوك الأعضاء قسط تأمين سنوي يتراوح بين 0,01% إلى 0,03% من القيمة الإجمالية للودائع الخاضعة للضمان، وللمجلس تغيير قيمة القسط من بنك لآخر. ويدفع البنك المركزي قسط تأمين يعادل 50% من إجمالي الأقساط السنوية التي تساهم بها البنوك الأعضاء.	تدفع البنوك قسط سنوي مقداره 0,02% من الودائع وذلك للسنوات الثلاث الأولى ومن ثم 0،015% لكل عام ،من مجموع حساباتها الدائنة آي كان نوعها أو اجلها أو مصدرها مهما بلغت و ذلك في تاريخ 31 كانون الأول من السنة السابقة ، يستثنى من الرسوم 1- الأموال الخاصة مهما كانت أنواعها. 2- الشيكات وأوامر الدفع وتسهيلات التغطية البريدية. 3- الحسابات القائمة بين المصارف المقيمة والعاملة في لبنان . 4- حسابات التسوية الخاصة للمصارف . يدفع البنك المركزي بالمقابل مجموع قيمة مدفوعات البنوك.	يتم تحصيل 25 مليون دينار بحريني تقسم على البنوك كنسبة وتناسب على أساس حجم الودائع .	1- تدفع المصارف المضمونة ما يعادل (0.002) سنويا من جملة ودائعها الجارية و الادخارية و يضاف هذا المبلغ إلى حساب محفظة التكافل لضمان الودائع الجارية و الادخارية. 2- تدفع المصارف المضمونة ما يعادل (.002) سنويا من جملة حسابات الاستثمار . 3- يدفع أصحاب حسابات الاستثمار ما يعادل(.002) سنويا من جملة ودائعهم للصندوق . 4- يدفع كل من الحكومة و البنك 10% من جملة المساهمات المنصوص عليها في البنود السابقة.

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني
استثمار أموال الصندوق	تستثمر أموال المؤسسة في: 1. السندات الصادرة عن الحكومة الأردنية أو المضمونة من قبلها. 2. الإيداع لدى البنك المركزي. 3. يجوز للصندوق إيداع أموال لدى أحد المصارف بناء على قرار من مجلس الإدارة.	يضع مجلس المحافظين السياسة العامة والتوجيهات اللازمة لاستثمار موارد الصندوق في المجالات المختلفة ، بمراعاة تحقيق التوازن بين معدل السيولة اللازمة ومدى الحاجة إلى زيادة العائد وتوظيف الأموال بأقل قدر ممكن من المخاطرة. وتتولى لجنة الإدارة استثمار موارد الصندوق طبقا للسياسة العامة والتوجيهات المذكورة.	يتم وضع أموال الصندوق في حساب خاص في مصرف لبنان بدون فائدة ويسمح للمؤسسة استثمار قسما من أموالها في سندات حكومية أو مكفولة من الدولة أو في تملك عقارات في لبنان.	يتم وضع المبلغ في بنك أو اكثر كوديعة مقابل فائدة في حساب خاص لهيئة ضمان الودائع وتكون هذه البنوك مفوضة بالدفع من قبل الهيئة في حالة تصفية أي بنك.	لم ينص عليها القانون.
تغطية الودائع					
الودائع المشمولة بالضمان	جميع الودائع عدا المستثناة أدناه.	1 - ودائع الادخار. 2 - الحسابات الجارية. 3 - ودائع مؤقتة. 4 - ودائع لأجل. 5 - ودائع الحكومة. 6 - الودائع الخاصة بصناديق الائتمان وصناديق المعاشات أو أية ودائع أخرى لها ذات الطبيعة. 7 - أية ودائع أخرى لها ذات طبيعة النوعيات المشار إليها كما يحددها البنك المركزي.	جميع الودائع عدا المستثناة أدناه.	جميع الودائع عدا المستثناة أدناه.	جميع الودائع بالعملة المحلية عدا المستثناة أدناه.

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني
الودائع المستثناة	1. ودائع الحكومة. 2. ودائع ما بين البنوك. 3. التأمينات النقدية بحدود قيمة التسهيلات.	1 - الودائع بين المصارف. 2 - بنود تحت التسوية. 3 - ودائع أعضاء مجلس الإدارة والتنفيذيين الأوائل في الإدارة ومديري الاستثمار ومديري الائتمان بالبنوك الأعضاء وأفراد عائلاتهم. 4 - ودائع المدققين الخارجيين ومديري دائرة التدقيق الداخلي في البنوك الأعضاء وأفراد عائلاتهم. 5 - ودائع الشركات ألام والشركات الفرعية والشركات المرتبطة أو المشاركة في البنك العضو. 6 - ودائع الأشخاص المجهولين أو الذين يصعب التعرف عليهم. 7 - الودائع التي يعتبر البنك المركزي أن الحصول عليها تم بالمخالفة للقانون أو لارتباطها بأمور غير قانونية.	1- حسابات رؤساء و أعضاء مجلس الإدارة وزوجاتهم. 2- المدراء ومراقبي الحسابات	1- ودائع الحكومة البحرينية والهيئات الحكومية والشركات التي تساهم بها بنسبة 50% أو اكثر. 2- ودائع البنوك. 3- ودائع أعضاء مجلس الإدارة والمدراء والمساهمون الذين تبلغ مساهمتهم 5% أو اكثر. 4- ودائع الأشخاص الذي لا يمكن التحقق من هويتهم.	1- الودائع المحجوزة كضمان أو تامين لعمليات مصرفية . 2- ودائع رئيس و أعضاء مجلس الإدارة و المديرين العاملين لأي مصرف مضمون. 3- ودائع أي مساهمين يتضح للصندوق تحملهم لأية مسؤولية بالنسبة لعدم سلامة أوضاع المصرف المعني. 4- ودائع المحاسبين القانونين المعنيين لمراجعة حسابات المصرف المعني. 5- ودائع الأزواج و الأولاد القصر للأشخاص المشار لهم بالبند 2و4.
الودائع بالعملة الأجنبية	ضمان الودائع بالعملات الأجنبية خاضع لقرار البنك المركزي.	خاضعة للضمان ويتم السداد بالريال العماني وذلك بحساب صافي الايداعات المستحقة بالعملة الأجنبية بمتوسط سعر الصرف السائد في التاريخ المحدد طبقا لأحكام القانون.	غير مغطاة بالضمان .	مغطاة بالضمان	غير مغطاة بالضمان.
مدى التغطية	100% بحد أعلى 10,000دينار ($14,100).	وفقاً للقانون يجب ألا يتجاوز صافي المبلغ المدفوع لأي مودع 20,000 ريال عماني($52,000) أو 75% من الوديعة الصافية ، أيهما اقل ، ويجوز لمجلس المحافظين تعديل هذا الحد عند الضرورة .	تغطية كافة الحسابات بحد أقصى 5 ملايين ليرة لبنانية ($3300).	يتم التعويض بمقدار 75% من الوديعة أو 15000 دينار بحريني ($40000) أيهما اقل.	على الصندوق أن يدفع لكل مودع قي المصرف المتعثر مبلغ يساوي الحد المضمون، على ألا يزيد ما يدفعه الصندوق للمودع عن جملة ودائعه الموجودة لدى المصرف المعني في تاريخ الحل أو التصفية.

المبحث	القانون الأردني	القانون العماني	القانون اللبناني	القانون البحريني	القانون السوداني